



Erlend Wærum

Omdømme i kriminalomsorgen

– hvilket omdømme?

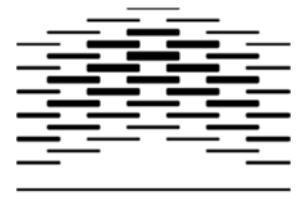
*En kvalitativ studie av interne og eksterne effekter av
kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi*

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus

Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2013



HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Omdømme i kriminalomsorgen – hvilket omdømme?

*En kvalitativ studie av interne og eksterne effekter av
kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi*

Erlend Wærum



Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus
Fakultet for samfunnsfag
2013

Sammendrag

Omdømme har blitt et sentralt begrep også for offentlige organisasjoner, og de fleste virksomheter har i dag et mer bevisst forhold til begrepet og til hvordan man fremstår blant befolkningen enn tidligere. Ikke minst er dette viktig for offentlige organisasjoner som har sitt oppdrag i nettopp å tjene folket. Kriminalomsorgen har en viktig samfunnsoppgave i å bidra til å trygge samfunnet, men tidligere undersøkelser i regi at etaten selv viser at det er liten kjennskap til kriminalomsorgens virksomhet.

I denne oppgaven har jeg sett på iverksettingen av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi (2006-2007). Formålet var å se på om forhold ved deler av iverksettingsprosessen har innvirkning på den effekten strategien eventuelt har hatt.

Problemstillingen for oppgaven er: **“Har kriminalomsorgen nådd målene i kommunikasjonsstrategien?”**

I den grad det er mulig å måle effekt med et kvalitativt forskningsdesign, har spørsmålet om effekt av strategien vært avhengig variabel for undersøkelsen. Effekt av strategien er forsøkt målt i forhold til begrepene omdømme, tillit og legitimitet, som alle er sentrale når det kommer til det å oppnå det Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) kalte sine “kommunikasjonsmål”. På bakgrunn av en oppfatning om at kriminalomsorgen også sju år etter iverksettingen av strategien er en “lukket” og lite kjent etat, var antakelsen at målene for strategien ikke har blitt nådd, dessuten at forhold ved etatens struktur, ledelse og organisasjonskultur kan forklare noe av dette utfallet.

Ved bruk av Van Meter og Van Horns modell for iverksetting har jeg funnet indikasjoner på at det er hold i antakelsene om at forhold ved kriminalomsorgens struktur, ledelse og organisasjonskultur har virket hemmende på graden av effekt av kommunikasjonsstrategien. Intervjuer av sju personer med lang erfaring fra kriminalomsorgen på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, dokumentanalyse og en kvantitativ spørreundersøkelse blant fengselsaspiranter har gitt meg data til å konkludere med at det overordnede kommunikasjonsmålet for kriminalomsorgen kan synes ikke å ha blitt nådd så langt.

Abstract

Reputation has become a central concept also for public organizations , and most businesses currently have a more clear understanding of the concept and how to stand among the population than previous. This is particularly important for public organizations whose mission is just to serve the people . Correctional Services has an important social role in helping to secure the community, but previous studies in directing the agency shows that there is little knowledge of correctional operations .

In this paper I have seen the implementation of the Correctional Services communications strategy (2006-2007). The purpose was to examine whether conditions in parts of the implementation process affects the impact strategy may have had.

The problem of the thesis is: "Has the objectives of the Correctional Services communication strategy been achieved?"

To the extent it is possible to measure the effect of a qualitative research design, the question of efficacy of the strategy was the dependent variable for the study. Performance of the strategy has been attempted in relation to the concepts of reputation, trust and legitimacy, all of which are key when it comes to achieving the "communication goals". Based on the belief that correctional also seven years after the implementation of the strategy is a "closed" and little-known agency , the assumption that the objectives of the strategy has not been reached, moreover, that the conditions of the agency's structure , leadership and organizational culture may explain some of this outcome .

Using the Van Meter and Van Horn model for implementation I have found indications that it is hold in assumptions about the conditions at correctional structure, leadership and organizational culture has hindered the degree of effectiveness of the Communication Strategy. Interviews, document analysis and a quantitative survey have given me data to conclude that the overall communication goal for correctional seem not to have been reached so far.

“Som samfunnets straffegjennomføringsapparat er vi avhengige av tillit hos publikum og et godt samarbeid med pårørende, interesseorganisasjoner, politi, domstoler og forvaltningen for å kunne lykkes med våre oppgaver. God kriminalomsorg oppstår idet vi finner den rette balansen mellom samfunnets sikkerhet og individuelle utviklingsmuligheter, og det er vårt ansvar å bidra til at den offentlige debatten i størst mulig grad er preget av åpenhet og kunnskap om disse vanskelige avveiningene.”

Kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi 2006-2007

FORORD

Kriminalomsorgen er samfunnets straffegjennomføringsapparat. For å løse den krevende samfunnsoppgaven kriminalomsorgen har fått, må alle ansatte være seg sitt ansvar bevisst, og befolkningen for øvrig må få muligheten til å bli kjent med hvordan kriminalomsorgen arbeider, for blant annet å sikre at straffen gjennomføres på en etisk og juridisk forsvarlig måte. Ansvar som ligger til kriminalomsorgen, hvor det utøves en så kraftig form for makt som frihetsberøvelse, er et ansvar som både forplikter og utfordrer. Med bakgrunn fra ulike roller i kriminalomsorgen, er jeg spesielt opptatt av forholdet mellom en “lukket” etat som kriminalomsorgen og samfunnet for øvrig, herunder kommunikasjonen som rettes fra kriminalomsorgen og ut, men også hvordan interne prosesser hemmer eller fremmer kommunikasjonen.

I den foreliggende masteroppgaven er temaet kommunikasjon og omdømme belyst gjennom et dypdykk inn i kriminalomsorgen ved et utvalg metoder. Våren og sommeren 2013 gjennomførte jeg kvalitative intervjuer av et utvalg personer med lang erfaring fra kriminalomsorgen, samt en spørreundersøkelse blant fengselsaspiranter under utdanning. I tillegg studerte jeg relevante dokumenter. Det empiriske grunnlaget dette ga meg har satt meg i stand til å se på kriminalomsorgens arbeid med kommunikasjon og omdømmebygging- og håndtering med nye øyne.

Oslo, 2013

Erlend Wærum

Takk!

En masteroppgave er ikke et enmannsverk. Aldri har jeg følt meg mer ustrukturert og selvsentrert som under arbeidet med denne oppgaven. Tenke seg til hvordan den hadde sett ut dersom jeg utelukkende skulle lukket meg inne i min egen boble, uten stimuli, innspill, spørsmål, mer eller mindre geniale ideer og irriterende forstyrrelser fra andre. Det hadde tatt seg ut...

Dette arbeidet har vært en merkelig miks av glede og slit, sikkert akkurat slik det skal være. Men for et privilegium det er å kunne fordype seg i et spennende tema over tid!

Kan hende er det vanskelig å nedbetale intellektuell gjeld, men TAKK! Først og fremst en takk til alle informantene, som velvillig tok seg tid og bekreftet at det ikke bare var jeg som var opptatt av temaet. Uten dere ingen resultater. En veldig stor takk til min inspirerende veileder Inger Marie Stigen, som til tross for mine vage ideer og til dels høytsvevende mål alltid klarte å få meg til å lande og få fram det jeg egentlig mente. Uten deg ingen struktur. Til kloke kolleger som har gitt inspirasjon og ikke minst velmente råd på veien, spesielt Franck, Maja og Hanne-Kristine for uvurderlig hjelp når det så som mørkest ut. Til min arbeidsgiver KRUS som har en positiv innstilling til videreutvikling for ansatte, en nødvendighet for en lærende organisasjon! Til dyktige medstudenter for kunnskapsoverføring, inspirasjon og fine øyeblikk, og til familie og venner for all moralsk støtte.

Og aller mest: Takk til Heidi, som har måttet slite med en fysisk og psykisk lite tilstedeværende samboer litt for lenge, du har vist meg hva som er mulig å få til.

Og til bittelille, men store Sara, som har holdt meg våken, men enda mer motivert og gitt ekstra energi de siste månedene av denne ferden. Nå er det din, min og mammas tur!

Dersom du som leser dette noen gang skal skrive en større oppgave, vil jeg minne om Parkinsons lov:

“Oppgaven vokser til den fyller den tiden du har til rådighet”

Erlend Wærum

Oslo, november 2013

*“Do but take care to express yourself in a plain, easy manner,
in well-chosen, significant and decent terms,
and to give a harmonious and pleasing turn to your periods.
Study to explain your thoughts, and set them in the truest light,
laboring as much as possible,
not to leave them dark nor intricate,
but clear and intelligible”*

Miguel de Cervantes, i innledningen til Don Quijote (1605)

Innhold

Forside	I
Tittelside	III
Sammendrag	IV
Abstract	V
Forord	VI
Takk!	VII

1. Introduksjon	1
1.1 Oppgavens tema	1
1.2 Problemstilling	5
1.3 Tematisk avgrensing	7
1.4 Tidligere forskning	7
1.5 Disposisjon	8
 2. Kriminalomsorgen	 9
2.1 Moderne kriminalomsorg	9
2.2 Kriminalomsorgens struktur	11
2.3 Kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi	12
 3. Teoretisk rammeverk	 13
3.1 Iverksetting av offentlige tiltak	13
3.2 Hvordan forstå og måle omdømme?	15
3.3 Struktur og teknologi	22
Overordnet styringsstruktur	
Geografisk plassering	
Intern kommunikasjon	
3.4 Ledelse	24
3.5 Organisasjonskultur	25

4. Metode	28
4.1 Forskningsdesign og case	28
4.2 Datainnsamling	30
Intervju	
Dokumentanalyse	
"Bakteppet" - kvantitativ spørreundersøkelse	
4.3 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet	33
5. Empiri	35
5.1 Målet om tillit og det gode omdømme	35
5.2 Kommunikasjonsstrategien; bakgrunn, iverksetting, oppfølging og effekt	36
5.3 Struktur og teknologi	36
5.4 Ledelse	39
5.5 Når hendelsen inntreffer	42
5.6 Organisasjonskultur	44
6. Analyse	48
6.1 Mål	49
6.2 Iverksettingsenhetene	51
6.3 Handlingsvilje	53
6.4 Effekt?	53
7. Konklusjoner	56
7.1 Svakheter og betenkeligheter	56
7.2 Avsluttende kommentar	56
7.3 Videre forskning	58

Litteraturliste

Vedlegg

- 1 - Søknad om spørreundersøkelse KRUS
- 2 - Spørreundersøkelse (wordformat overført til QuestBack)
- 3 - Informasjonsbrev m/samtykkeerklæring
- 4 - Intervjuguide
- 5 - Organisasjonskart for kriminalomsorgen

1. Introduksjon

“The degree of civilization in a society can be judged by entering its prisons”
Fjodor Dostoevskij

1.1 Oppgavens tema

En moderne organisasjon blir stadig påvirket eller forsøkt påvirket av strømninger og populære ideer for å oppnå en positiv utvikling. Kjell Arne Røvik tar i boka “Trender og translasjoner – ideer som former det 21. århundrets organisasjon” for seg det han ser på som “fem hovedtrender i samtidens organisasjonstenkning”, hvor den femte trenden er det han kaller organisatorisk omdømmehåndtering (Røvik 2007, 195). Talcott Parson påpekte i 1956 at organisasjoner ut over det å være effektive i teknisk-økonomisk forstand også trenger *legitimitet* for å overleve i det lange løp. For å oppnå det trenger organisasjonen å “bygge inn, og reflektere utad, de institusjonaliserte normer, verdier og øvrige forestillinger i omgivelsene som til enhver tid er gjeldende” (Parson 1956, sitert i Røvik 2007, 214). I denne oppgaven kommer jeg nærmere inn på koblingen mellom organisasjonen og dens omgivelser.

Det er ikke lenger bare i private bedrifter man snakker om betydningen av et godt omdømme. Også i offentlig sektor har det de senere år stadig oftere kommet til uttrykk at strategisk omdømmebygging er viktig (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011), og statlige retningslinjer bruker flere ideer rundt omdømmebygging med sine prinsipper for god kommunikasjon (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009, 8). Offentlig sektors avhengighet av oppslutning i folket er bare en av flere grunner til dette fokuset. Om en bevisst oppbygging av et godt omdømme faktisk bidrar til å sikre oppslutning i folket er uvisst (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 19). Det faktum at vi har fått et “omdømmesamfunn” (Kornberger 2010 i Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 21) og at “alt” som blir sagt eller gjort nå blir vurdert opp mot et felles ideal om “det gode omdømme”, gjør at også offentlige virksomheter bruker “*omdømmeblikket*¹” til å vurdere sider ved seg selv på en ny måte. Sett i lys av denne samfunnsutviklingen finner jeg det interessant å se på hvor kriminalomsorgen står i forhold til kommunikasjon med samfunnet, en virksomhet som er relativt ukjent og “lukket” for folk flest, med tanke på de fysiske stengsler de fleste fengsler har til omverdenen og den taushetsplikt de ansatte har i forhold til sitt virke. Ansatte “på innsiden av murene” kaller gjerne et fengsel for

¹ Byrkjeflot (2011, 51): «...en måte å oppfatte sin omverden på, som har spredd seg fra markedsføringsfaget til hele samfunnet». Byrkjeflot problematiserer ved å se på «omdømmeblikket» enkelte måter omdømmehåndtering drives på, blant annet oppgir han en rekke potensielle uintenderte eller problematiske konsekvenser av omdømmehåndtering.

“et samfunn i samfunnet”, men hva vet egentlig befolkningen om denne samfunnsinstitusjonen? Det er i mine øyne interessant å se nærmere på hva kriminalomsorgen *selv* har gjort og ønsker å gjøre for å gi befolkningen gode forutsetninger for å danne seg en mening om dens virksomhet. Hvilket bevissthetsnivå er det hos de ansatte med tanke på den rolle og ansvar de har når det gjelder å fronte utad de mål, verdier og innhold en moderne kriminalomsorg bygget på et humanistisk menneskesyn har?

Hendelsene den 22. juli 2011 har ført til mange veiskiller av både nødvendig og uønsket art. Dette gjelder ikke minst om vi ser på 22. juli-kommisjonens rapport og forslagene om tiltak på systemnivå den har gitt (NOU 2012:14, s. 458). Til en viss grad gjelder det også offentlighetens opptatthet av kriminalomsorgen, særlig gjennom medieoppslag nasjonalt og internasjonalt (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 2012). Mediedekningen har også gitt kriminalomsorgen nye utfordringer rundt det å kommunisere eksternt og internt. Betimelige spørsmål om straffegjennomføring har versert siden da og vil fortsette å gjøre det i mange år framover. Dommen er nå rettskraftig, gjerningsmannen er funnet tilregnelig og skal dermed gjennomføre straff i fengsel, og med det vil fokuset på norske fengsler fortsette. 22. juli-saken har aktualisert temaet omdømme ytterligere for en ellers “lukket” etat som kriminalomsorgen.

Foreliggende oppgave ser både på interne og eksterne tiltak og konsekvenser av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi og omdømmearbeid. Et primært mål er å belyse noen av de utfordringer en naturlig “lukket” og fragmentert etat som kriminalomsorgen har i forhold til det å kommunisere med samfunnet. I fragmentert legger jeg her at den er splittet i mange deler, og at de 44 fengselsenheter og 17 friomsorgskontorene varierer stort i bl.a. størrelse, struktur, innhold, sikkerhetsnivå og geografisk utstrekning. Et sekundært mål er å søke å finne noen svar på hvordan kriminalomsorgen eventuelt kan bli bedre, mer informativ og mer enhetlig i sin kommunikasjon med omverdenen.

Oppgavens tema er relevant ut ifra et lederperspektiv med tanke på a) hvordan man kan gå systematisk til verks for å oppnå de mål som blir satt, b) hvilke styringsvirkemidler som er anvendbare og c) hva som kan påvirke graden av måloppnåelse. Dette finner jeg å være sentrale punkter for en lærende organisasjon² anno 2013. Emnene i masterstudiet har bidratt til å gi meg

²“Learning organizations are...organizations where people continually expand their capacity to create the results they truly desire, where new and expansive patterns of thinking are nurtured, where collective aspiration is set free, and where people are continually learning to see the whole together”. (Peter Senge 1990:3)

ny viten om styring og ledelse, og flere av disse omhandler også elementer som kan knyttes til det å forberede, iverksette og evaluere strategiske tiltak i organisasjoner.

Temaet er også relevant ut ifra Røviks (2007) beskrivelse av omdømmesamfunnet og at også offentlige organisasjoners omdømme er viktig i det moderne samfunn. Offentlig sektor har sin begrunnelse i at den skal tjene befolkningen, og blant annet løse konflikter og problemer med minst mulig ressursbruk (Christensen et al. 2009, 28). Dersom kriminalomsorgen skal være en moderne samfunnsaktør med god informasjon ut til resten av samfunnet, og med *transparens*³ for at samfunnet skal kunne se om den oppfyller sitt *samfunnsoppdrag*, er det etter min mening viktig at kriminalomsorgen bruker erfaringer fra arbeidet med kommunikasjons-strategien i det videre arbeidet med kommunikasjon internt og eksternt.

I kriminalomsorgens etatsblad Aktuelt for kriminalomsorgen nr. 3-2011, skriver avdelingsdirektør Andreas Skulberg i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF):

Vi må fortsette å øke åpenheten om vår virksomhet [...] fortsatt er kunnskapsnivået i befolkningen om vår virksomhet lavt. Hvis vi skal øke respekten, forståelsen og anerkjennelsen for den jobben vi gjør, må vi åpne enda mer opp for å bli “kikket i kortene” av media og bli flinkere til å markedsføre alt det vi gjør bra.

Og han fortsetter med en refleksjon i forhold til balanse og substans i kommunikasjonen utad: “Samtidig må vi være ærlige og åpne når noe ikke går bra”. Jeg ser dette som en erkjennelse i etatsledelsen av at det er et stykke igjen til målene er nådd i et viktig arbeid med intern og ekstern kommunikasjon. Det er ellers flere forhold som jeg mener kan underbygge min påstand om at kriminalomsorgen ikke er en tilstrekkelig synlig etat.

1) Omdømmeundersøkelsen RepTrak Offentlig⁴ måler omdømmet til de 50 mest synlige offentlige organisasjonene i Norge. Politiet er med, Domstolene er med, mens det tredje leddet i straffesakskjeden, Kriminalomsorgen, er ikke med.

2) Ved lanseringen av boken “Virker straff?” sommeren 2012, svarte bokas redaktør Ståle Olsen følgende på spørsmålet om behovet for boka: “Kriminalomsorgen er grovt underkommunisert i samfunnet. Store deler av offentligheten har en oppfatning av straff og straffegjennomføring som ikke har fulgt den faglige og politiske utviklingen. Det kan se ut som

³ Transparens (transparency): “a transparent company is one that allow stakeholders to gain access to all pertinent information needed to make an accurate assessment of the company’s current operations and future prospects” (Fombrun & van Riel 2004, 185).

⁴RepTrak er et styringsverktøy for å analysere offentlige virksomheters omdømme, tilpasset norske forhold.

dette er det siste bevissthetsområdet som “moderniseres” (Aktuelt for kriminalomsorgen, nr. 1-2012, Olsen (red.) 2012, 15)

3) I forbindelse med utskillelsen av direktoratsfunksjonen i 2013 ble det gjennomført en høring for å beslutte navn på Direktoratet. Departementet kom i sitt høringsbrev med argumenter for både Kriminalomsorgsdirektoratet (som det ble hetende) og Straffegjennomføringsdirektoratet. Dette ser jeg som tegn på at denne etaten har en “profileringsutfordring” og en utfordring om å gi opinionen mer kunnskap om straffegjennomføring.

I tillegg viste en evalueringsrapport fra Statskonsult fra 2001 av etatsutviklings-prosessen⁵ i kriminalomsorgen at “det i liten grad har vært tatt noen grep for å sikre seg at anstaltene faktisk utviklet seg i den ønskede retningen”. Om iverksetting sier rapporten at “vi sitter igjen med et bilde av et sentralt forvaltningsorgan som har vært mer opptatt av politikkutforming og målformulering enn av iverksetting ute i etaten” (2001, 2). Dette kan tyde på at iverksetting nedover i hierarkiet har vært en utfordring for kriminalomsorgen. Det ene av prosessens to hovedsiktemål var for øvrig å utvikle en mer målstyrt og samkjørt etat, noe som blir relevant å sammenlikne med denne oppgaven.

Mine egne erfaringer fra kriminalomsorgen tilsier at denne etaten fremdeles i mange henseende er en “lukket” etat hvor dens kjerneinnhold, målsettinger og verdigrunnlag ikke er kjent for folk flest, kanskje ikke engang blant alle ansatte. Dette støttes av resultatene i to TNS Gallup-målinger gjort på oppdrag fra Kriminalomsorgen i 2005 og 2007 (St.meld. nr. 37 (2007-2008), 25). Målet var å finne ut mer om befolkningens kjennskap til etaten, altså sier målingene ikke noe om hvilken *tillit* befolkningen egentlig har til kriminalomsorgen, eller hvor godt eller dårlig etatens omdømme er. Resultatene sett i forhold til kjennskap viste at mer enn 40% av de spurte ikke kunne angi hvilke samfunnsoppgaver kriminalomsorgen utfører, og det var ingen signifikante forskjeller mellom undersøkelsen i 2005 og den i 2007.

Selv om kjennskapen i befolkningen ikke er stor og derigjennom forutsetningene til den enkelte til å mene så mye, kan det virke som om mange likevel har klare meninger om kriminalomsorg og fengsel. Her mangler det etter min oppfatning “noe” som kan fylle dette kunnskapshullet i befolkningen. I vår sammenheng vil virksomheten være hele kriminal-omsorgen. En kan eksempelvis se for seg en medieomtale knyttet til en konkret uønsket hendelse i et fengsel, for

⁵Statskonsult 2001, 3: “Etatsutviklingsprosessen ble igangsatt i 1993. Utgangspunktet var en oppfatning om at det var uklare og uavklarte mål for virksomheten og en lite utbygd felles kultur. Siktemålet var todelt; en mer målstyrt og samkjørt etat, og en mer individuelt tilrettelagt soning som skal bidra til lavere tilbakefall.”

eksempel et dødsfall eller en rømning. For den gjennomsnittlige leser, seer eller lytter spiller det i praksis ingen rolle i hvilket fengsel hendelsen har skjedd, men det å høre om hendelsen kan slik jeg ser det få en konsekvens for hvilken oppfatning vedkommende har av *alle* fengsler eller kriminalomsorgen totalt sett. Lokalt på et lite sted kan det være at et nærliggende fengsel har et spesielt godt eller dårlig omdømme ut ifra flere faktorer, tilfeldige eller ikke, men dette går ikke nærmere inn på her.

Det fremkommer både av kommunikasjonsstrategien, Røvik og hos Wæraas, Byrkjeflot og Angell at offentlig sektor trenger en bred oppslutning i folket. Dette gir i seg selv grunn til å se på omdømmehåndtering som et viktig tema. Wæraas, Byrkjeflot og Angell kaller omdømmehåndtering for et “gjennomtrengende fenomen” også i offentlig sektor, og mener at det ikke bare tas for gitt, men også berører viktige problemstillinger av både politisk, demokratisk og identitetsmessig karakter (2011, 11). Nils M. Apeland, en av de som står bak omdømmeundersøkelser i Norge, mener offentlig sektor har mye å tjene på aktivt omdømmearbeid, og nevner økt tillit, interesse, legitimitet, lojalitet, gjennomslag og attraktivitet som mulige positive konsekvenser (foredrag, HR Norge, januar 2012). Brønn støtter opp om betydningen et godt omdømme kan ha for rekruttering i offentlig sektor (2011, 48), og Dowling (2002, sitert fra Brønn og Ihlen 2009, 17) finner at organisasjoner med godt omdømme lettere tilgis når de har begått mindre feil. Paradoksalt nok blir det med en “taus” kriminalomsorg helt opp til menigmann, eventuelt også opp til media, å gjøre seg opp sin egen mening om kriminalomsorgen. Sagt med andre ord kan etaten selv sies å ha lite styring over sitt eget omdømme dersom virksomheten ikke er opptatt av å kommunisere ut.

1.2 Problemstilling

Med utgangspunkt i studiets emner, og med relevant litteratur for studiet og dets målsettinger, søker jeg i den foreliggende oppgaven å belyse, problematisere og finne svar på det jeg mener er sentrale spørsmål i forbindelse med kriminalomsorgens omdømmebygging og -håndtering. Jeg vil blant annet se på om det finnes en egen og ensartet identitet i kriminalomsorgen, en kultur og struktur som fremmer eller hemmer etatens felles arbeid med dens omdømme.

Mitt utgangspunkt var for det første ønsket om å lære mer om kriminalomsorgens omdømmebevissthet og arbeid med kommunikasjon. Videre var det et ønske om å få kjennskap til de prosesser som foregår når en etatsstrategi skal utvikles, iverksettes og ikke minst brytes ned til regionale og lokale planer. Med andre ord finne ut hva som skal til for at sentrale

styringsdokumenter skal gi en tilsiktet effekt i et lengre perspektiv. Av dette ble det naturlig å ta utgangspunkt i kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi.

Det overordnede kommunikasjonsmålet fra kommunikasjonsstrategien lød som følger:

Kriminalomsorgen skal gjennom planlagt informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet formidle sitt budskap presist, nøkternt og pålitelig, påvirke holdninger, opprettholde et godt forhold til innsatte, domfelte, tilsatte og omverdenen, og bidra til økt kunnskap om etatens arbeid og ansvarsområde (2006, 3).

Strategidokumentet uttrykker også andre mål, både når det gjelder intern og ekstern kommunikasjon (2006, 6). Mitt hovedspørsmål sju år etter lanseringen av kommunikasjonsstrategien er følgende: Er målene som strategien angir nådd, eller med andre ord; har kommunikasjonsstrategien hatt effekt, det være seg eksternt eller internt? En antagelse er at noe ved iverksettingen av strategien ikke har virket etter hensikten, og at opinionens syn på norsk kriminalomsorg ikke er vesentlig endret fra tida før kommunikasjonsstrategien. Hvorfor er det ikke *mer* oppmerksomhet rundt denne delen av strafferettskjeden?

Problemstillingen formuleres som følgende spørsmål: Har kriminalomsorgen nådd målene i kommunikasjonsstrategien?

For å gå inn i temaet teoretisk og metodisk, har jeg utformet følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hva var *intensjonen* bak, altså hva ville man egentlig med strategien?
- 2) Hvilke *virkemidler* skulle benyttes i forbindelse med iverksettingen av strategien?
- 3) Hvordan ble kommunikasjonsstrategien *iverksatt* i praksis ut fra intensjonen og virkemidlene?
- 4) Hvilket *utfall* har (iverksettingen av) strategien hatt (effekt)?
- 5) Hva (hvilke uavhengige variabler) kan *forklare* dette utfallet?

De fleste spørsmålene omhandler selve kommunikasjonsstrategien, og spørsmålet om *effekt/utfall* blir min avhengige variabel for oppgaven. Med effekt mener jeg her først og fremst den “endelige effekten” (de Bruijn 2007, 7), eller den langsiktige innvirkningen sett direkte opp mot kommunikasjonsmålet i strategien (outcome). Dette til tross for at det er vanskeligere å måle endelige effekten enn å måle effekten i form av output, dvs. den direkte effekten av en organisasjons iverksetting (ibid). Output kan her forklares så enkelt som at enhetene under Justisdepartementet mottok strategien og iverksatte den “på papiret”.

For å finne et sett av uavhengige variabler som kan forklare den avhengige variabelen (effekt), vil jeg trekke en sammenlikning til 22. juli-kommisjonenens anbefalinger om tiltak, selv om disse ikke angikk kriminalomsorgen direkte. I konklusjonen peker kommisjonen på behovet for endringer, hvorav noen er enkle å få til siden de kan vedtas politisk (NOU 2012:14, 15).

Imidlertid retter kommisjonen spesiell oppmerksomhet mot de bakenfor-liggende årsakene til at ting ble som det ble. Kort oppsummert fant kommisjonen at “hovedutfordringene etter 22/7 er knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Lederskap må begynne på toppen.” (NOU 2012:14, 456). Kommisjonen fant altså mer dyptgripende utfordringer, og så på de ulike strukturene i de systemer som var involvert som mindre avgjørende med tanke på de feil og mangler som ble funnet. Av dette er jeg nysgjerrig også på forholdet mellom struktur, holdninger, kultur og lederskap, altså noe av det kommisjonen så på som problematisk og noe som var mindre vesentlig. Med den overføringsverdi jeg mener konklusjonene fra 22. juli-kommisjonen kan ha til kriminalomsorgen, samt med bakgrunn i egne erfaringer, har jeg valgt *struktur, ledelse og kultur* som forhold (uavhengige variabler) som kan virke inn på den nevnte effekten (eller mangel på denne) sett fra ulike perspektiver.

Jeg har valgt å se på problemstillingen i lys av iverksettingsteori. Ved å bruke en modell for iverksetting vil jeg forsøke å illustrere hvordan styrker og svakheter på ett sted i en iverksettingsprosess kan influere på det endelige resultat eller utfall. Dette vil også bidra til å tydeliggjøre sammenhengen mellom målutforming, uavhengige variabler og måloppnåelse.

1.3 Tematisk avgrensning

For å kunne gå nok i dybden har jeg måttet foreta en del avgrensninger i oppgaven. Jeg tar for meg kriminalomsorgen i “moderne tid” fra Stortingsmelding 104 - “Om kriminalpolitikken” fra 1978, og i hovedsak fra arbeidet med kommunikasjonsstrategien i 2005. Det er valgt en kvalitativ metode som hovedkilde, derfor er det heller ingen måling eller vurdering av hvilket eller hvor bra (eller dårlig) omdømme kriminalomsorgen har i befolkningen. Jeg har avgrenset uavhengige variabler til tre (se kap. 1.2). Dette gjør at jeg får gått nærmere inn på disse, mens jeg for eksempel ikke ser spesielt på økonomiske ressurser eller bemanning som ressurs.

1.4 Tidligere forskning

Så vidt meg bekjent er det ikke tidligere forsket på kriminalomsorgens kommunikasjon overfor samfunnet for øvrig, dens organisasjonskultur- og identitet. Jeg har heller ikke funnet forskning om kriminalomsorgens omdømme, tillit eller legitimitet i befolkningen. Det er interessant å se at kriminalomsorgen oftest er utelatt fra ulike innbyggerundersøkelser hvor for eksempel politiet og Domstolene er med. Dette gjør at vi ikke har grunnlag for å si hvilken grad av tillit, legitimitet eller omdømme befolkningen har og har hatt til kriminalomsorgen.

Det fins flere bidrag om fengselsbetjentyrket, om identitet og holdninger, blant annet Grøvdal (2000) og Eide (2011), og en god del forskning knyttet til innsatte i fengsel, men ellers kan det

virke som om kriminalomsorgen som sådan, med tanke på blant annet struktur og kultur, er understudert i Norge. Wæraas, Byrkjeflot og Angell finner at omdømme i offentlige organisasjoner er “påfallende lite undersøkt” (2011, 19). Ingen norske bidrag om temaet har etter det jeg kan se fokus på kriminalomsorgen. Det er imidlertid publisert en rekke masteroppgaver knyttet til omdømme innenfor flere disipliner de senere år, i seg selv et signal om trenden det refereres til. En av disse er Eliassen, som i sin masteroppgave i organisasjon og ledelse ved UiT konkluderer med at “interne interessenters oppfatning av organisasjonen vil påvirke de eksterne oppfatning og motsatt” (2010, 82). Hennes studie er riktignok gjort av NAV, men den har bidratt til å gjøre meg ytterligere nysgjerrig på temaet og på forholdet mellom intern kommunikasjon og hvordan etaten oppfattes blant eksterne aktører.

Det sammenliknes ofte med Sverige og Danmark i kriminalomsorgssammenheng, men på dette feltet kan det tyde på at det er forsket lite også der. I den Nationella Trygghetsundersökningen (NTU); Om utsatthet, trygghet och förtroende, fra Brootts-förebyggande rådet i Sverige fra 2013, fremkom det at tilliten i befolkningen er lavere overfor svensk kriminalomsorg enn overfor politi, påtalemyndighet og domstoler (NTU, 2013: 17). Kun 39 % oppga veldig stor eller ganske stor tillit til kriminalomsorgen, mens tallene for politiet, påtalemyndigheten og domstolene var henholdsvis 60%, 49% og 50%. Spørsmålet er komplekst, og forskjellene fra Norge, blant annet i negative medieoppslag og store kritiske hendelser, hendelser som man kan anta påvirker tilliten, for store. Sverige har hatt noen kritiske hendelser, senest med et drap på en tjenestekvinne i oktober 2011, derfor kan tallene vanskelig settes inn i en norsk kontekst. Det som også er mangelfullt opp mot denne oppgavens tema er at det ikke sies noe om eventuelle tiltak som er gjort for å øke folks tillit.

1.5 Disposisjon

Kapittel 2 gir innblikk i norsk kriminalomsorg. I kapittel 3 presenteres teoretisk rammeverk i tillegg til en gjennomgang av sentrale begreper. Kapittel 4 tar for seg metodevalg med begrunnelser og et kritisk blikk på hvorfor de kan gi svar på oppgavens spørsmål. Empiriske funn fra dokumentanalyser, intervjuer og bruk av spørreskjema presenteres i kapittel 5, før de drøftes og ses i lys av bidragene fra teorikapitlet i kapittel 6. Oppgaven avsluttes med et konkluderende og oppsummerende kapittel hvor jeg ønsker å formidle hvorfor og hvordan jeg anser problemstillingen som besvart. I avslutningen vil jeg dessuten se på svakheter ved oppgaven og mulig videre forskning på området på bakgrunn av de avgrensinger jeg har måttet foreta og de av funnene jeg kunne tenke meg at det ble sett nærmere på.

2. Kriminalomsorgen

*«Det paaligger Statens Myndigheder at legge
Forholdene til Rætte for en aaben og oplyst
offentlig Samtale.»*

Kongeriget Norges Grundlov § 100, 6. ledd

2.1 Moderne kriminalomsorg

Historisk sett har begrunnelsen for å straffe endret seg fra hovedsakelig å være et privat anliggende basert på den enkeltes hevnønske, til å bli et samfunnsanliggende hvor rettferdig gjengjeldelse og behovet for sosialt forsvar mot samfunnsskadelige handlinger står sentralt (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 2012). Politisk sett har vi det siste århundret i Norge sett to motstridende strategier. Med blant annet samfunnsvern som motiv for begge, har retningen som foretrekker strenge reaksjonsformer og lange fengselsstraffer kjempet mot retningen med fokus på straffens innhold og ivaretagelse av rehabiliteringsbehov (Olsen 2012, 9). Fengselsloven av 1958 bygger på at isolasjon har mange negative virkninger, samtidig som loven går inn for at innsatte skal omgås hverandre i fellesskap på dagtid og gis meningsfylt sysselsetting i form av arbeid eller skole. Man kan noe forenklet si at dagens norske kriminalomsorg er mye tuftet på denne loven og på St.meld. nr. 104 (1977-78) Om kriminalpolitikken. Den var et resultat av daværende Justisminister Inger Louise Valles (AP) tanker om at samfunnet burde vise en mer helhetlig forståelse av sammenhengen mellom kriminalitet og eksisterende samfunnsforhold. Hovedmålet var å skape debatt om kriminalpolitikken og kriminalitetsproduserende, samfunnsmessige forhold (Hammerlin 2012, 42). Valle ønsket å se kriminalitetsbekjempelsen i et bredere perspektiv, og følte derfor behov for å diskutere utviklingen av kriminalitet i sammenheng med samfunnsforholdene, menneskenes holdninger og den enkeltes personlige og sosiale situasjon (St.meld. nr. 104 (1977-78), 5). I dag er mange av forslagene som den gang ble møtt med skarp kritikk gjennomført og nærmest å regne som politisk felleseie.

Kriminalmeldingen av 1978 satte på mange måter kursen for kriminalomsorgen, særlig hvis vi ser på endringene som har fulgt i dens farvann. Kriminalomsorgen har siden fengselsloven av 1958 og spesielt siden kriminalmeldingen av 1978 vært basert på et humanistisk menneskesyn og troen på at mennesker kan endre seg. Det kan imidlertid ofte, i hvert fall om man leser ulike kommentarfelt under medieoppslag i kriminalsaker, virke som om mange mener at de som sitter i fengsel helst bør bli der, og at de innsatte i fengsel heller ikke må gis muligheter til selv å gjøre en innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Hvis premissene for hvordan

straffegjennomføringsapparatet selv og samfunnet for øvrig tenker om straffegjennomføring er så forskjellig, hvor lett er det da å formidle budskapet om hva samfunnsoppdraget egentlig består i? Hvis den nevnte påstanden medfører riktighet, kan man lure på om ikke kriminalomsorgen har en svært utfordrende oppgave i å formidle overfor samfunnet nettopp hva etaten driver med, og at dette er en oppgave som må prioriteres.

Kriminalomsorgens verdier bygger på forståelsen av at den som en del av samfunnets maktapparat er forpliktet til å “etablere et verdi- og normsett som regulerer maktutøvelsen” (St.meld. nr 27 (1997-98), 26). Dette ble tydeliggjort i nevnte stortingsmelding, og var ment å skulle fungere som et “lim” i organisasjonen. Det samme gjaldt de grunnleggende pilarer, visjon og hovedmål. For å evne dette arbeidet må de ansatte operere med høy grad av etisk bevissthet, og for å evne det de forplikter seg til gjennom blant annet “Alminnelig tjenesteinstruks for fengselsvesenets tjenestemenn” må fengselsbetjenter ha verdigrunlaget i ryggmargen for å kunne utføre sin profesjon på en forsvarlig måte (Dahl 2006, 77). Verdiane stiller strenge krav til rettssikkerhet og likebehandling, til en straffegjennomføring betryggende for samfunnet, men som samtidig skal beskytte den domfelte mot overgrep og vilkårlighet. Videre skal straffegjennomføring bygge på den enkeltes individuelle behov og forutsetninger og støtte opp om dennes vilje til å oppnå en kriminalitetsfri tilværelse.

Norsk straffegjennomføringspolitikk vekker internasjonal oppmerksomhet, og mange ser til Norge for å utvikle både kriminalpolitikken og fengselssystemet. I dette ligger det samtidig en fare for å bli sett på av omverdenen og også av nordmenn som naive eller mer opptatt av hensynet til lovbryteren enn til ofrene. Måten kriminalomsorgen profilerer seg på må derfor være av høy bevissthet, for hva er egentlig representativt for norsk kriminalomsorg? Og hvem er det som egentlig skal være målgruppa for etatens profilering, er det politikere eller hele samfunnet? Og skal blikket rettes ut av landet, eller bør kriminalomsorgen først og fremst sørge for informasjon overfor det norske samfunnet? Etatens og de ansattes oppgave blir med dette utvidet til ikke bare å opprettholde og utvikle en høy faglig og etisk standard, men til også å sørge for å informere samfunnet for øvrig om kjerneoppgavene, begrunnelsen for disse og betydningen og resultatene av det arbeid etaten utfører.

Samfunnsoppdraget som kriminalomsorgen er gitt består i å fullbyrde de reaksjoner som påtalemyndighet eller domstol har besluttet. Dette skjer gjennom bruk av fengsel, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare

handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold (Lov om gjennomføring av straff mv. §2 (Formåls-paragrafen)). Kriminalomsorgen skal legge til rette for at den domfelte kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster (St.meld. nr. 37, 20). For å oppnå målene for straffegjennomføringen kreves god integrering i samfunnet og derfor et godt samarbeid med andre instanser. En fengselsansatt forvalter mye makt på vegne av den norske stat, og har et helt spesielt ansvar i forhold til å ivareta rettssikkerheten til straffedømte personer og personer satt i varetekt i påvente av videre rettsbehandling. Dette ansvaret fordrer også en bevisst kultur innad i organisasjonen, en kultur med preg av profesjonalitet og høy etisk standard. Hvordan denne eller disse kulturene skapes, og om det er mulig å påvirke eller endre organisasjonskulturen gjennom bevisst lederskap er spørsmål jeg vil gå nærmere inn i.

Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008): Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn er et av kriminalomsorgens *signaldokumenter* (se kap. 4). Den tar blant annet for seg utviklingen av det norske straffegjennomføringsapparatet, og har et spesielt fokus på kriminalomsorgens samarbeid med andre instanser i samfunnet, både når det gjelder tiden under soning og tiden etter soning, blant annet gjennom tilbakeføringsgarantien⁶. Utviklingen gjør at det i dag stilles andre krav enn tidligere til de ansatte med omsorgs- og kontrolloppgaver. Det hele har vært en prosess mot en profesjonsutdanning til det som i dag er en fengselsbetjentutdanning som kvalifiserer til høgskolekandidat (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 2012). Hvilke utslag dette gir seg i forhold til den enkelte ansattes holdninger og syn på egen yrkesidentitet vil bli aktualisert senere i oppgaven.

2.2 Kriminalomsorgens struktur

Kriminalomsorgen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og er organisert i tre hierarkiske nivåer (vedlegg 5). Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) skal gi faglige råd til politisk ledelse, og er overordnet fem regionskontor, som igjen har under seg de lokale fengsler og friomsorgskontor⁷. Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS er en selvstendig enhet underlagt KDI. Direktoratsfunksjonen ble ikke skilt ut før sommeren 2013. Fram til 25. juni 2013 var Kriminalomsorgens øverste ledelse integrert i Justis- og beredskaps-departementet. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) hadde det øverste faglige og administrative ansvaret, mens en av kriminalomsorgsavdelingens oppgaver var å være sekretariat for politisk

⁶ Med tilbakeføringsgaranti menes at "regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte til å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere" (St.mld. nr 37, s. 173).

⁷ Kriminalomsorgen gjennomførte en omorganisering i 2013, bl.a. gjennom å endre fra seks til fem regioner.

ledelse. Det er interessant i lys av andre etaters tidligere utskillelse av direktorat, å se om denne tidligere organiseringen kan ha påvirket etatens kommunikasjons-arbeid og åpenhet overfor resten av samfunnet. Det er grunn til å tro at det er en sammenheng mellom overordnet struktur og implementering av strategien. Dersom antakelsen stemmer kan det samtidig tale for at ny struktur kan gi økt åpenhet.

2.3 Kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi

Et prov på at Justisdepartementet hadde en bevissthet rundt betydningen av en “åpen kriminalomsorg”, er at det ble utviklet et strategidokument for etatens kommunikasjons-virksomhet for perioden 2006-2007. I strategien ble åpenhet, synliggjøring, proaktivitet og tilgjengelighet løftet frem som nøkkelord, og etaten skulle bli mer bevisst på hvordan den benyttet informasjon og kommunikasjon som virkemidler. I strategien heter det blant annet:

Kriminalomsorgen gjennomfører straffereaksjoner mot enkeltindivider og er omfattet av særlig interesse fra pårørende, media, myndigheter og publikum. For å møte disse utfordringene, skal kriminalomsorgen vise størst mulig åpenhet innenfor de rammene lovverket setter. Vi skal praktisere meroffentlighet. Vi skal utvikle en kommunikasjonskultur som bygger på tilgjengelighet, troverdighet og aktiv holdning, og vi skal bidra til økt kunnskap om etatens arbeid og ansvarsområde” (KSF 2006, 6)

Kommunikasjonsstrategien var bygget på den statlige informasjonspolitikken fem hovedprinsipper, samt “på de lover for informasjon som gjelder for statsforvaltningen – slik som offentlighetsloven, forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven” (KSF 2006, 3). Disse fem prinsippene lyder noe forkortet slik:

Helhetsprinsippet – all informasjon fra det statlige organet skal framstå som helhetlig.

Kommunikasjonsprinsippet – all informasjonsvirksomhet skal hensynta både avsender og mottakers behov og derigjennom tilpasses målgruppa.

Prinsippet om aktiv informasjon – kunnskap om virksomheten skal gjøres lett og raskt tilgjengelig gjennom praktisering av meroffentlighet. Spørsmål skal besvares på en åpen, ærlig og korrekt måte og det skal vurderes hvordan man best kan nå fram med budskapet.

Linjeprinsippet – den enhet som har ansvar for en sak, har også hovedansvaret for informasjonen rundt saken

Prinsippet om informasjon som lederansvar – ansvaret for at strategien skulle bli levendegjort lå på ledelsen i det statlige organet og ved den enkelte enhet. Hvem som har fullmakt til og ansvar for å informere i de ulike sakene skal være avklart på alle nivå.

Med de forannevnte prinsippene som bakgrunn utformet KSF sitt overordnede kommunikasjonsmål (se kap. 1.3) for egen virksomhet.

3. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket jeg har valgt for å se på prosesser før, under og etter kommunikasjonsstrategiens lansering, og på hvordan utvalgte faktorer kan påvirke måloppnåelsen i form av effekt. Kapitlet er strukturert slik at det som kan bidra til å forklare den avhengige variabelen effekt kommer i to deler først, før de uavhengige variablene blir aktualisert. For å vurdere hvordan man kan måle *effekt* av det som kriminalomsorgen selv kalte sine “kommunikasjonsmål”, må noen sentrale begreper avklares først. Det handler definitivt om *omdømme*, derav også oppgavens tittel. Det handler om omdømme både internt og eksternt, selv om ordet omdømme ikke er eksplisitt uttrykt i kommunikasjonsstrategien. Jeg vil operasjonalisere begrepet slik at det får sin klare betydning for denne oppgaven. Det handler som nevnt innledningsvis også om *tillit* og *legitimitet*.

3.1 Iverksetting av offentlige tiltak

Hvordan man skal definere og avgrense begrepet iverksetting har vært diskutert, eksempelvis om ordet dekker både det å gjennomføre og å virkeliggjøre et tiltak (Kjellberg og Reitan 1995, 132). Ifølge Lane (1992, sitert fra Kjellberg og Reitan 1995, 132) trenger ikke gjennomføring av politikk alltid å føre til virkeliggjørelse av dens målsetninger, og akkurat her ligger noe av oppgavens tematikk, i skjæringspunktet mellom gjennomføring og virkeliggjøring. Jeg finner det nødvendig å presisere at jeg videre, som Kjellberg og Reitan (1995), vil bruke begrepet iverksetting, mens den engelske litteraturen bruker «implementation» (f.eks. Van Meter og Van Horn, 1975). Begrepene er synonymer og brukes om hverandre i litteraturen.

Når offentlige myndigheter har besluttet at et tiltak skal iverksettes med bestemte mål for øyet, er de fleste kanskje oftest opptatt av å se på selve resultatet i ettertid, men det er også mulig, og ikke minst interessant, å se på hvilke variabler som underveis i prosessen mellom beslutning og utfall kan innvirke på resultatet. Van Meter og Van Horn (1975, 484) påpeker at iverksettingsstudier flytter fokus fra resultatmåling til det som bør være vel så interessant, å se på forhold som kan forklare utfallet. Iverksettingsstudier kan gi nyttig informasjon til de som beslutter tiltak om forhold som kan bearbeides for å forbedre offentlige tjenester (ibid).

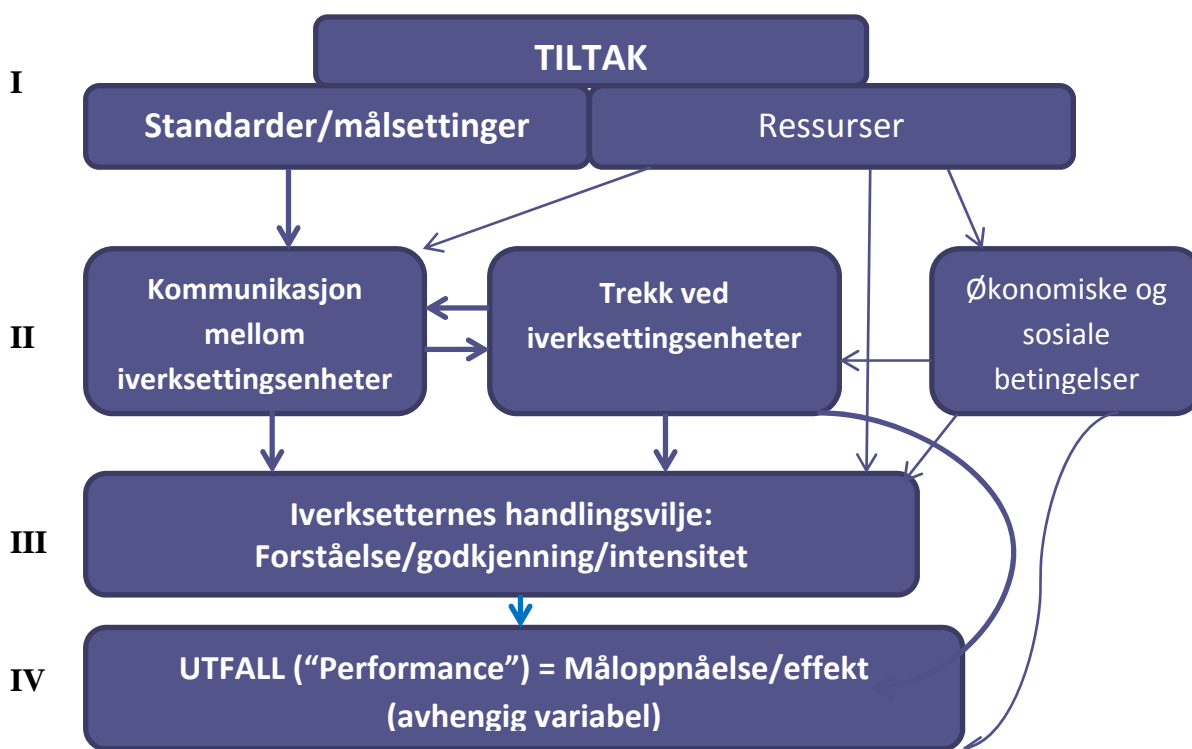
Da iverksettingsteori ble skilt ut som forskningsområde ble det fokusert mye på andelen offentlige tiltak som var mislykket og ikke førte til måloppnåelse (Kjellberg og Reitan 1995, 131). Pressman og Wildawsky's studie “Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland” fra 1973 konkluderer med at de ansvarlige for gjennomføringen som regel ikke fulgte opp retningslinjene.

Iverksetting kan strekkes ut over lang tid (ibid). Gitt problemstillingen og forsknings-spørsmålene ser jeg på gjennomføringsdelen på ulike nivå i kriminalomsorgen, men også på resultatet (effekt) av iverksettingen. Kjellberg og Reitan ser på gjennomføring som et sett av sju faser (ibid, 134), hvorav jeg finner følgende fem relevante her:

- Beslutning om tiltaket (lovvedtak og tilsvarende)
- Spesifisering sentralt nivå (retningslinjer/forskrifter)
- Spesifisering lokalt nivå (retningslinjer/instrukser)
- Realisering lokalt (aktivitet lokale organer)
- Gjennomføringspraksis (resultater av tiltaket)

Selve resultatene fra en slik strategi er problematisk å måle, (de kan eksempelvis ikke måles i tall), men det er likevel en form for resultatmåling å gå inn på relevante dokumenter og enkeltpersoners, altså mine informaners vurdering av iverksettingen.

Van Meter og Van Horn laget i 1975 en tankemodell for iverksetting, med variabler som kan påvirke gjennomføringen og følgelig resultatet. Jeg tar utgangspunkt i deres modell når jeg går nærmere inn på noen faktorer jeg mener kan innvirke på effekten av kommunikasjonsstrategien.



Figur 3.1; "Iverksettingsprosessen", etter van Meter og van Horn (1975, 463)

Modellen beskriver flere faktorer som kobler politisk-administrative tiltak med det utfallet disse får etter gjennomført iverksetting, og viser dessuten hvordan de ulike uavhengige variablene forholder seg til hverandre. Modellen tar utgangspunkt i to grunnleggende forhold som

avgjørende for utfallet (nivå I); tiltakets målsetting(er) (uthevet) og tilgangen på ressurser i direkte forbindelse med tiltaket. Jeg fokuserer i denne oppgaven kun på målsettinger, og tilpasser modellen for min bruk i analysen senere i oppgaven. I noen tilfeller kan målene være veldig klare og tydelige for alle involverte, mens det i andre tilfeller kan være mye mer sammensatt og kanskje til og med svært uklart hva som er intensjonen.

Trinn II i modellen fokuserer på variabler som kan influere på graden av vellykkethet ved iverksettingen. Her fokuserer vi i vårt tilfelle kun på to av boksene (uthevet); 1) kommunikasjon mellom iverksettingsenheter og 2) trekk ved iverksettingsenhetene. Når Van Meter og Van Horn nevner organisasjonsmessige trekk som vesentlig for den praktiske iverksettingen, kan det konkretiseres ved faktorer som antall ansatte, ansattes kompetanse, graden av kontroll, graden av åpenhet i kommunikasjon og omfanget av politiske ressurser i organisasjonen (Kjellberg og Reitan 1995, 146). Nettopp åpenhet i kommunikasjon var et av målene i strategien, noe som gjør det ytterligere relevant. Det er på dette trinnet og det neste mine valgte uavhengige variabler for oppgaven blir aktuelle. Jeg vil derfor i det videre koble de uavhengige variablene *struktur, ledelse og kultur* direkte inn i modellen (se kap. 6).

Når jeg skal se nærmere på kriminalomsorgen, vil jeg tillegge betydningen av at den på mange måter er en organisasjon av flere. Organisasjonsstrukturen, med vidt forskjellige enheter hva innhold, oppgaver, størrelse og geografisk plassering angår (se kap. 2.2), vil derfor også kunne innvirke på utfallet.

På trinn III, om handlingsvilje, vil vi her se på i hvilken grad iverksettingsenhetene har sett behovet for, hatt forståelse for eller et ønske om en mer bevisst strategi for kommunikasjon. Van Meter og van Horn anså tre forhold for å være av betydning her: 1) aktørenes forståelse av tiltaket, 2) deres godkjenning eller avvisning av nytteverdien, og 3) intensiteten i reaksjonen (1975, 472). Her anser jeg det også relevant å se på både organisasjonskultur- og ledelsesaspektet, og i hvilken grad man kan si at disse faktorene kan innvirke på resultatet.

3.2 Hvordan forstå og måle omdømme?

Ifølge Van Meter og Van Horn (1975, 464) kan kompleksiteten og rekkevidden til et tiltak vanskeliggjøre en effektmåling, mens i andre tilfeller kan tvetydighet, bevisst eller ubevisst, gjøre det spesielt utfordrende. Hvis vi nå likevel skal se på effekt, hvilket jo er et av oppgavens formål, må vi se nøyere på hva det uttalte målet var, og i tillegg tenke oss til hva det ideelle resultatet av implementeringen av kommunikasjonsstrategien ville være. Dette er derfor

argumenter for å beskrive begrepene nærmere. Det er naturlig å tenke seg, gitt den utviklingen som er beskrevet i kapittel 1 og ordlyden i kommunikasjonsmålet, at effekten i vårt tilfelle handler om økt kjennskap, økt legitimitet, økt tillit og bedret omdømme. Det er ikke nødvendigvis så enkelt å måle direkte effekt av et tiltak av en slik art som kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi, og kanskje har det heller ikke vært hensikten at effekten skal kunne måles i ettertid. Hvis vi legger til grunn at kriminalomsorgen er avhengig av høy grad av tillit eller legitimitet i befolkningen, ville vi altså kunne si at en høy grad av måloppnåelse for kommunikasjonsstrategien også hadde en positiv effekt på tilliten opinionen har til etaten. Forutsetningen for dette er at økt åpenhet og transparens skaper økt tillit, samtidig er det ikke gitt at dette medfører riktighet, noe også Byrkjeflot peker på (2011, 64).

Figuren under viser hvordan man kan se på sammenhengen mellom identitet og omdømme. Poenget er at dersom en vil jobbe med sitt omdømme, må organisasjonen først fokusere på sin egen identitet og sitt image (Brønn og Ihlen 2009, 13). Dette støtter altså Wæraas, Byrkjeflot og Angell i deres syn på forholdet mellom substans og framtrede (2011).



Figur 3.2: Forholdet mellom identitet, selvpresentasjon/image og omdømme (etter Brønn/Ihlen, 2009, 14)

Som allerede nevnt er det påvist sammenheng mellom legitimitet og tillit og organisasjoners omdømme. I det videre tar jeg utgangspunkt i følgende definisjon av omdømmebegrepet:

“...a perceptual representation of a company’s past actions and future prospects that describe the firm’s appeal to all of its key constituents.” Fombrun (1996, 72). Brønn og Ihlen har sett på ulike definisjoner, og presiserer blant annet at omdømme er noe en virksomhet må gjøre seg fortjent til, og er noe “som noen utenfor virksomheten fastsetter” (2009, 82). I dette ligger det også at omdømme handler om persepsjon⁸, og at organisasjonen må skape persepsjon siden den ikke kan styre hva slags omdømme den skal ha. Det er mottakerne som skaper omdømmet, implisitt må man da hjelpe mottakerne til å skape det, det kan ikke tvinges på dem. Gjennom persepsjon kan man kanskje få mottakerne til å “justere” et dårlig omdømme til å bli nøytralt, eller et nøytralt omdømme til å bli godt.

Wæraas, Byrkjeflot og Angell mener det er fare på ferde dersom organisasjonen blir mer opptatt av å fremstå med et godt omdømme enn å jobbe med substansen, altså hva som gjøres på dag

⁸ Wikipedia: “Persepsjon innbefatter ervervelse, tolkning, utvelgelse og organisering av sanseinformasjon innen psykologi og kognitiv vitenskap.”

til dag-basis (2011, 19). De er også kritiske til at det tilsynelatende tas for gitt at et godt omdømme er viktig uten at det alltid går nærmere inn på *hvorfor* det er viktig. Noen offentlige organisasjoner, som “primært er suverene og driver sin hovedvirksomhet innenfor myndighetsutøvelse, kontroll, regulering og tvang”, trenger ikke først og fremst et godt omdømme, men en nødvendig grad av *legitimitet*, ifølge Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011, 254). Her er det altså nødvendig å skille mellom begrepene. Betyr det at omdømme eller tillit ikke er viktig dersom organisasjonen er “suveren”? Nei, det er bare det at omdømmeoppskriften⁹ blir annerledes i forhold til det “markedet” en slik organisasjon forholder seg til (ibid.). Forfatterne bruker som poeng at det for noen aktører (f.eks. kriminalomsorgen) til og med er slik at det vil være en suksess dersom man klarer å *redusere* kundeantallet, derfor blir da også forholdet annerledes for en etat som kriminalomsorgen. Når organisasjonen opptrer “i henhold”, så holder det for omgivelsene, da blir minimums-standardene for hva som er akseptabelt overholdt og organisasjonen blir gjennom dette sosialt akseptert (ibid.). Organisasjoner med myndighetsutøvelse og kontroll som eksistensgrunnlag er nødt til å bli oppfattet som om de løser de oppgavene på akseptable måter. Ergo blir noe av hensikten med omdømmebygging for de suverene offentlige organisasjonene å “bygge aksept og forståelse for virksomheten man driver med snarere enn å bli populær” (ibid.). Luoma-Aho (2011, 89) mener sågar at målet for slike organisasjoner bør være et *nøytralt* omdømme, ettersom omdømmehåndtering har to elementer; å påvirke oppfatninger og å forme forventninger. Om konsekvensen av organisasjoners jakt på et *fremragende* omdømme sier hun; jo bedre omdømmet er, jo høyere vil også forventningene bli, noe som medfører krav om opprettholdelse gjennom blant annet tilføring av nye ressurser og stadig ny dokumentasjon på utøvelse av god praksis. Dette er ofte problematisk for offentlige virksomheter, kanskje spesielt ettersom de påkrevde økonomiske ressursene ofte ikke finnes. Jeg vil her sette opp noen viktige premisser for det jeg mener er sentralt rundt kriminalomsorgens omdømme. For det første har vi skillet mellom det nøytrale og det fremragende omdømmet, som nevnt over. I tillegg bør det gjøres et skille mellom etatens interne omdømme og det eksterne. Internt omdømme handler om systemet og de ansatte i enhetene, mens det eksterne omdømme blir resten av samfunnet, som vi igjen kan dele inn i et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv. Jeg skisserer dette for å illustrere et poeng om den utfordringen som ligger i å snakke om omdømme i

⁹ Christensen m.fl. (2010, 76) gir i sin teori om myteperspektivet en definisjon av myte som en “legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon”. Byrkjeflot viser til flere kilder i omdømme- og kommunikasjonsvirksomhetslitteraturen som anbefaler organisasjoner å følge en “ideal-oppskrift” som nevnt over for hvordan “organisasjoner... skal tilpasse seg og påvirke omverdenen” (2011, 52).

kriminalomsorgen, ettersom min antakelse blir at kriminalomsorgen på grunn av blant annet manglende bevissthet og felles mål- og verdigrunnlag ikke “treffer” på noen av de fire punktene som er nevnt. Staten kan også sies å mislykkes i å oppnå det nøytrale omdømmet på grunn av befolkningens manglende kjennskap til samfunnsoppgaven, og fordi alle som mener noe om straffegjennomføring oftest ikke er nøytrale, men vipper enten mot det naive eller noe som er positivt ladet på grunn av at andre land for eksempel ikke har den samme etiske standarden som norsk kriminalomsorg har. Men for å få til dette med omdømme, må man passe på ikke å gjøre det Øverenget og Kvalnes (2004, 70) oversetter til å besvare det sokratiske spørsmålet “Hvem er du?” med et nytt spørsmål: “Hvem vil du jeg skal være?” Man må altså først gjøre et ærlig forsøk på å beskrive sin egen identitet (ibid, 69).

Ordet *identitet* handler om “det som ikke varierer” (Store Norske Leksikon, 2007). En fullt ut allmenngyldig definisjon er umulig å finne, og det kommer også an på hvilken teoretisk tilnærming en har. I vårt tilfelle, hvor det er snakk om identitet til en organisasjon eller gruppe og ikke et enkelt individ, er det viktig å være oppmerksom på at selve spørsmålet om en organisasjon kan ha en felles identitet i seg selv er omstridt. Kvåle og Wæraas viser til at organisasjoner kan bli “en større utgave av individet, en slags superperson” (2006, 14).

Legitimitet kan defineres som “en generalisert antakelse om at en organisasjon opptrer i overensstemmelse med viktige verdier og normer” (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 255). I dette ligger det altså at legitimitet fordrer tillit og aksept på et visst nivå, men uten at det forventes at det skal være kontinuerlig utvikling og press for å oppnå et høyere nivå. Eventuelle endringer på det bildet omgivelsene har dannet seg av organisasjonen (hvordan de framstår utad) vil fanges opp av medlemmene i organisasjonen. Dette vil igjen påvirke deres egen oppfatning om sin egen identitet (Busch og Wetten 2007, 147, jf. Dutton og Dukerich 1991; Elsbach og Kramer 1996). Forskning på årsaker til identitetsendringer viser blant annet at endring i organisasjonsidentitet kan kobles til ansattes opplevelse av at det er store skiller mellom deres egen identitetsforståelse og omgivelsenes oppfatninger (Busch og Wetten 2007, 147, jf. Dutton og Dekerich 1991; Elsbach og Kramer 1996; Gioia, Schultz og Corley 2000). Dette er altså helt i tråd med Eliassens funn som nevnt tidligere i oppgaven.

Tillitsbegrepet er komplekst og blir ofte tilsluttet andre ord for å settes i kontekst. Noe av kompleksiteten illustreres slik: “There is remarkably wide disagreement over just what trust “really” is, even among those who have given the topic a lot of careful thought” (Hardin 2002, 20). Med fare for at det avstedkommer en kraftig forenkling tar jeg videre utgangspunkt i noen

av de mange som har tatt for seg tillitsbegrepet. For å illustrere begrepet, kan vi se for oss et hierarki hvor systemtillit er grunnmuren. Oppå systemet følger institusjonstillit (og eventuelt anonymisert tillit) sideordnet, før persontillit kommer helt på toppen.

Luhmann (1999) skiller mellom systemtillit¹⁰ og persontillit. Systemtilliten er mer robust, og han underbygger dette med å hevde at den er motstandsdyktig, faktisk nesten immun, mot skuffelser gjennom at de hele tiden kan forklares med noe. Den personlige tilliten kan derimot bli brutt på grunn av “småforræderier”. Systemtilliten trenger derfor ikke å bli bygget opp eller lært på nytt igjen etter en skuffelse (Luhmann 1999, 107). Giddens (1990, 81) skiller mellom det “før-moderne” og det “moderne” samfunn, hvor vi i det moderne samfunn snakker om anonymisert tillit. Vi er ikke lenger primært avhengige av tillit til personer, men like mye til teknologi, ekspertkunnskap og symbolske tegn for å organisere våre hverdagsliv. I vår sammenheng er også Giddens’ betraktninger om at enkeltindividets tillit til systemer beror på våre møter med “systemrepresentanter” eller “adgangsporter¹¹” (1990, 79) interessante. Lars Bo Kaspersen eksemplifiserer leger, terapeuter og sykepleiere som slike systemrepresentanter i sin bok om Giddens (1994, 135), og vi kan tilføye fengselsbetjenter til denne lista ut ifra den ekspertposisjonen også de har innenfor sitt område. Dersom disse adgangsportene ikke lenger kan legitimere systemene de representerer, kan det medføre at vi velger andre alternativer dersom slike finnes, eller i verste fall total avmakt ifølge Giddens (ibid). Grimen uttrykker at “vi har ofte ikke annet valg enn å stole på profesjonelle” (2008, 200), men i noen tilfeller er det nettopp det vi har, så også i samfunnets møte med representanter for eksempelvis kriminalomsorgen. I praksis betyr dette at selv ved systemtillit er det noen som representerer og dermed bidrar til om tilliten er til stede eller ikke. Altså er systemet avhengig av at adgangsportene arbeider for at den andre parten, som i vårt tilfelle er samfunnet “utenfor murene”, skal ha tilstrekkelig grad av tillit.

Grimen mener at man også må snakke om tillit til institusjoner. Institusjonstillit kan sies å være en forutsetning for tillit til fremmede, og til de nordiske lands status som høytillitsland i undersøkelser av generalisert tillit sier han at *gode institusjoner* kan forklare dette (2012, 85). Hvis gode institusjoner forvitrer, så vil det også ha merkbar negativ effekt på tilliten mellom både nære og fremmede personer. Gitt kriminalomsorgens funksjon i samfunnet kan vi si at folks tillit til kriminalomsorgen også kan handle om den samme institusjonelle tilliten. Gode

¹⁰ Med systemtillit tenkes det her på at samfunnet “utenfor” kriminalomsorgen skal ha tillit til etaten.

¹¹ Grimen bruker begrepet “tilgangsporter” (2012, 100).

institusjoner er pålitelige, de “leverer varene”, og mennesker som berøres av dem kan danne “stabile, rasjonelle forventninger om hvordan de vil oppføre seg under forskjellige omstendigheter” (2012, 95). Gode institusjoner må løse fire forskjellige problemer for å framstå som pålitelige. Dersom disse problemene ikke er under kontroll, vil institusjonen være upålitelig i den forstand at personer i omgivelsene ikke med sikkerhet kan vite hva den kan forvente om framtidig atferd fra organisasjonen (2012, 91). Forutsigbarhet blir et annet nøkkelord for gode institusjoner. De fire problemene Grimen skisserer, er alle relevante her.

*Problemet med innovervendt rasjonell lojalitet*¹² tar for seg forholdet mellom institusjonen og de ansatte, og skildrer behovet for insentiver for å motivere ansatte til å handle på bestemte måter, eller å følge organisasjonens målsetninger foran egne. Institusjoner med denne type lojalitetsproblemer hos sine medarbeidere, kan ikke være pålitelig. Grimen nevner økonomiske insentiver, eksempelvis at underbetalte politistyrker vil være sterkt korrupsjons-fremmende. Det er fristende å dra paralleller til fengselsbetjenter og behovet for at kriminalomsorgen rekrutterer ansatte med verdier og målsettinger som helst samsvarer helt med etatens egne mål, da som et mulig “tiltak” sammen med for eksempel økonomiske insentiver for å forhindre korrupsjon. Kjernen i forholdet mellom korrupsjon og tillit er at dersom lojalitet kan kjøpes, så kan den eller de man kjøper den av ikke stoles på, siden man da må forvente at denne lojaliteten også kan selges til andre for en høyere pris (2012, 104).

Problemet med utovervendt normativ troverdighet handler ifølge Grimen primært om organisasjonens verdisett (av typen allmenne verdier som f.eks. å holde løfter) overfor organisasjonens omgivelser. Den utovervendte troverdigheten må finnes for gode institusjoner i tråd med hva som er verdier og normer som regulerer ordinær samhandling mellom mennesker for øvrig. Det handler altså om en sosialiseringsprosess, om at de ansatte må gjøre det som er best tjenlig (og rasjonelt) for institusjonen, også når det ikke nødvendigvis er det for en selv. Dette er svært sentralt også med tanke på kriminalomsorgens bygging av omdømme, da det kan overføres til den enkelte ansattes møte med “sin” omverden i det daglige. Vi kan se for oss alle etatens ansatte som “ambassadører”, og så spørre om de verdiene som forfektes utenom arbeidstid er de samme som de verdier kriminalomsorgen fremhever som bærende for at den skal utfylle sitt samfunnsoppdrag. Verdiene våre skal ikke benyttes kosmetisk, de skal røre ved noe av det grunnleggende ved å være menneske, sier Øverenget og Kvalnes (2004, 71), og

¹² Snl.no: Lojalitet: loyldighet, rettskaffenhet, plikttroskap, undersåttlig troskap.

tillegger at det ikke handler om å *fremstå* med verdier, det dreier seg om å *være* sine verdier. Det er imidlertid ikke noe som skjer automatisk, kanskje kommer en ikke dit at man blir sine verdier uansett hvor hardt man prøver (ibid, 70).

Problemet med innovervendt selvjustis handler om interne kontrollmekanismer og om hva institusjonen trenger for å holde en form for kontroll på de ansatte. Det er ikke slik at alle feil som gjøres er bevisste, feil blir også gjort til tross for gode hensikter. Systematiske feil med store negative konsekvenser fordrer et slikt kontrollsystem, ifølge Grimen, og en virksomhet som har en hjemmel for maktbruk av den dimensjonen kriminalomsorgen har er høyst avhengig av slike systemer. Kriminalomsorgen har flere slike kontrollsystemer integrert, som for eksempel alminnelig tjenesteinstruks (1962) og yrkesetiske retningslinjer for kriminalomsorgen (2005), samt internkontrollsystemer som skal avdekke avvik både på individ- og systemnivå. Disse systemene tjener altså til å avhjelpe problemet som Grimen nevner, og på en måte som samtidig ikke skal virke skremmende for de ansatte.

Problemet med omhegning av eget rykte: De ansattes opptatthet av å opprettholde sitt eget gode rykte, kan ifølge Skirbekk (2008) gjøre den ansatte mer pålitelig enn han/hun ellers ville vært. Ved å være opptatt av sitt eget rykte, binder den enkelte seg til ikke å handle på måter som svekker dette bildet av en selv (Grimen 2012, 94). Et eksempel kan være at de ansatte finner sin posisjon i en større gruppe ansatte, for eksempel internt i sin avdeling. Etter kort tid er rollen etablert, og den ansatte har blitt en del av avdelingens kultur. Den ansatte har imidlertid på den måten også “forpliktet” seg til å opprettholde rollen, nettopp for å ikke få bildet som har blitt skapt svekket.

Bevissthet om egen identitet er viktig for at gapet mellom substans og framtrede (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011, 26) ikke skal bli for stort. Albert og Whetten (1985) legger vekt på tre dimensjoner ved identitet. For det første må identitet oppleves som et *særtrekk* ved organisasjonen. For det andre må den gi klare *skillelinjer* opp mot til andre organisasjoner, og for det tredje skal den være av en gitt *stabilitet* over en viss tid.

Med det ovenstående er vi tilbake ved omdømmebegrepet: Brønn og Ihlen (2009, 21) fremhever to kjernesporsmål som bør drive frem prosessen med omdømmebygging: 1) hvem er vi? Og 2) hvem vil vi være? De presiserer også viktigheten av at omdømmebygging må være forankret i organisasjonen (2009, 34). Det er vanskelig å manipulere eller styre sitt omdømme, derimot kan man forsøke å påvirke det ved å ta tak i sine egne verdier og sin egen adferd. Så er

spørsmålet om atferden og verdiene kriminalomsorgen har egentlig gjenspeiles i det bildet samfunnet får av virksomheten gjennom media og andre kanaler. Og kan omdømme egentlig bygges, eller er det slik at kriminalomsorgen er en “krise-/katastrofedrevet etat” hvor god eller mindre god (omdømme-) håndtering etter hendelser er det som igjen virker omdømmebyggende?

3.3 Struktur og teknologi

Overordnet styringsstruktur

Organisasjonsstruktur kan forstås som “en struktur som består av rolleforventninger og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan det bør eller skal utføres” (Christensen et al. 2010, 19). Som forklart i kapittel 2 er kriminalomsorgen en trenivåorganisasjon. På tidspunktet for lansering av kommunikasjonsstrategien var dessuten det øverste leddet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, integrert i departementet. Forståelse av organisasjonsstruktur er ifølge Christensen et al. viktig for blant annet å forstå iverksettingen av offentlig politikk (2010, 52), altså kan vi si at det er sentralt for denne oppgaven. Beskrivelser av etater som tidligere hadde samme type struktur som kriminalomsorgen, med direktoratsfunksjonen integrert i departementene, viser at dette har både fordeler og ulemper. Christensen et al. (2010, 40) hevder at noen av fordelene med frittstående direktorater er 1) bedre betingelser for klargjøring av mål og langsiktig tenkning, og 2) lette presset på den politiske ledelsen. Begge poengene kan være relevante for utskillelsen av direktorats-funksjonen som nå er gjort i kriminalomsorgen. Noen av ulempene ved det, slik Christensen et al. finner det, er at direktoratene fremdeles ofte har mange politiske saksområder som ligner departementene de skilte seg ut fra både i oppbygging og oppgaveprofil, og ikke minst at de har bidratt til å svekke potensialet for politisk styring (ibid.)

Det å utforme gode, skriftlige strategidokumenter for en etat er en omstendelig prosess. I kriminalomsorgens tilfelle skjedde det mye i en relativt kort periode midt på 2000-tallet, hvor i alt sju strategidokumenter med forskjellige tema ble utviklet og lansert¹³. Dette kan være en indikasjon på at KSF (og/eller Justisdepartementet) var “smittet” av NPM-periodens¹⁴ metoder

¹³ Russtrategi, Fagstrategi, Sikkerhetsstrategi, Arbeidsdriftsstrategi, IKT-strategi, enhetsstrukturstrategi og kommunikasjonsstrategi.

¹⁴ New Public Management (NPM), eller ny offentlig styring, er fellesbetegnelsen på den reformbølgen som har rådet i offentlig sektor i mange land siden 1980-tallet. Store norske leksikon (2013): “... fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organiseringen og styringen av offentlig virksomhet. Disse prinsipper og metoder har i utgangspunktet det private markedet som forbilder, men med visse modifikasjoner der markedsløsninger ikke lar seg praktisere. NPM bygger på en antakelse om at en mer markedsanalog utforming av offentlig virksomhet vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen.”

for innføring av styringsverktøy og strategiutforming. Verken før eller senere har det vært en tilsvarende produksjon av strategier i kriminalomsorgen som i denne perioden. Min antakelse knyttet til styringsstruktur er at strategien om å holde negative saker “unna” statsråden kan innvirke på andre ledes holdning og lojalitet.

Geografisk plassering

Tidligere i oppgaven ble kriminalomsorgens fragmenterte struktur nevnt, da med tanke på at de ulike enhetene varierer i størrelse og innhold, og ikke minst er de spredt ut over hele landet. Egeberg (2003, 118) mener at den fysiske dimensjonen ved organisasjoners atferd tradisjonelt sett ikke har vært særlig vektlagt i forskningen, men at *locus*, altså geografisk spredning innenfor en organisasjon, har betydning i forhold til flere faktorer. Han finner flere grunner til dette, og konkluderer med at “organisasjons-locus” så vel som organisasjonsstruktur kan skape hindringer som beslutningstakere må være oppmerksomme på. Røvik (1998) støtter indirekte opp om dette ved å peke på moderne organisasjoner som komplekse “multistandard-organisjoner”, og Byrkjeflot (2011, 65) legger til at det at mange offentlige organisasjoner også er flernivåorganisjoner, gjør det svært utfordrende å sørge for det han kaller “integrert kommunikasjon”. Dette kan videre ses i sammenheng med kriminalomsorgens elektroniske internkommunikasjon, og hvilke muligheter de ansatte har for å motta og utveksle informasjon på tvers av enheter og ledd. Dette er et interessant poeng i og med at det har manglet et eget intranett i kriminalomsorgen, men som nå er i ferd med å etableres. I lys av dette er det viktig at etatens organisasjonsstruktur og teknologi blir sett i sammenheng med hvordan ledelsesaspektet kan virke hemmende eller fremmende på organisasjonskulturen. Min antakelse i forhold til locus er at det kan virke hemmende på felles måloppnåelse for kriminalomsorgen dersom ikke andre tiltak iverksettes for å forhindre det.

Internkommunikasjon

Kunnskap er makt, men det er ikke slik at du mister verken makt eller informasjon om den deles med andre (Erlien 2006, 125). Når det gjelder teknologi og kommunikasjon, er kriminalomsorgen i ferd med å etablere et intranett. En undersøkelse i 2000 viste at 83 % av topplederne mente at intranett ville være blant de tre viktigste interne kanalene i framtiden, og “framtiden har gitt dem rett” (Simonsen 2007, 209). Intern informasjon er i tillegg et bidrag til å gjøre de ansatte til informasjonsbærere (ibid, 207), altså blir internkommunikasjonen et virkemiddel i arbeidet med ekstern kommunikasjon.

Ekstern kommunikasjon

En grunnregel når man skal informere om noe til andre, er å vite hva som skal formidles, hvem som skal ha informasjonen og hvorfor det skal skje (Simonsen 2007, 177). For å få svar på om informasjonsvirksomheten har fungert etter intensjonen, må det ifølge Simonsen sørges for at man har så presise mål som mulig, ellers mister man muligheten til å vurdere om målene har blitt nådd (ibid). Han angir videre tre “målområder” for informasjonsmål: 1) ny kunnskap, 2) annerledes holdninger og 3) mottakerne gjør eller kan gjøre andre ting enn før på det området kommunikasjonsvirksomheten ble satt inn.

3.4 Ledelse

Ledelse i kriminalomsorgen handler om ledelse på flere nivåer, da også tatt i betraktning det kommunikasjonsstrategien uttrykte av oppgaver og ansvarsfordeling på ulike nivå. Jeg velger her å se på ledelse i forhold til de tidligere beskrevne begrepene, samt til ekstern og intern kommunikasjon, og da blir begrepet organisasjonsidentitet særlig sentralt. Busch og Wennes (2007, 155) er inne på begrepene identitet og identitetsledelse, og spør om identitetsledelse er noe som vil prege den neste fasen i fornyelsen av offentlig sektor. Menneskets “konstante jakt” på mening og tilhørighet er tiltakende, og forfatterne kaller vår tid en “identitetssøkende” tid. Busch og Wennes viser til at en sterk sammenheng mellom opplevd og ønsket identitet har stor betydning for hvordan organisasjonsmedlemmene forholder seg til sin egen organisasjon. Det “mediesamfunnet” vi lever i, skaper et press og et stadig økende fokus på omdømme og legitimitet, og det er her de mener at identitetsledelse “med forankring både i kultur og i image, kan spille en nøkkelrolle” (ibid, 143). Utviklingen, profesjonaliseringen og moderniseringen av offentlig sektor de siste 30 årene, med New Public Management og betydelige innslag av “kopiering” av spesielt styrings- og kontrollsystemer fra privat til offentlig sektor, gjør det nødvendig å se på andre måter å drive ledelse på i offentlige virksomheter. Når det kommer til hvordan ledelsen kan påvirke organisasjonsidentiteten, mener Busch og Wennes at offentlige ledere må beherske bruk av ulike virkemidler for å lykkes. Bruk av sterke symbolske uttrykk, strategisk endring av image, utvikling av historier¹⁵ og benyttelse av uforløst potensiale i multiple identiteter blir alle nevnt som mulige relevante virkemidler for å oppnå en ønsket endring i organisasjonsidentiteten.

¹⁵ Med historier menes her et virkemiddel som formidler “sentrale kulturelle verdier og gir innholdsrike bilder av organisasjonens identitet” (Larsen 2000; Shaw 2000).

Ledelsesfunksjonene i det offentlige kan ha vært undervurdert, og at man den senere tid på bakgrunn av flere forhold har satt “ledelse på dagsorden og ledere i søkelyset” (Strand 2007, 318). Økende medieeksponering med tilhørende personfokusering nevnes som ett av de nye og utfordrende elementene for ledere i det offentlige. Lederne må dessuten utføre oppgaver som ikke alltid enkelt kan begrunnes, eller som ikke enkelt vinner oppslutning hos dem som kommer i berøring med virksomheten (2007, 323). Den statlige ledelsesplattformen bekrefter på mange måter dette særpreget, og nevner pågang fra media som en av flere faktorer som påvirker lederskapet (FAD 2008, 13).

Ansvarsfordeling innad i organisasjonen, og hvordan oppgaver fordeles og delegeres er sentralt også dersom man skal se på hvordan den interne og eksterne kommunikasjonen foregår. Når det gjelder ansvaret for en organisasjons omdømme og på hvilket nivå i organisasjonen man foretar endring dersom bedre omdømme er målet, er Brønn og Ihlen klare om at virksomhetens omdømme er av så sentral verdi at det bør være et lederansvar, og hovedansvaret for dette bør ikke delegeres (2009, 122). Spørsmålet videre blir på hvilket nivå disse lederne skal være, når vi snakker om den hierarkiske strukturen til kriminalomsorgen.

Mine antakelser knyttet til variabelen ledelse, er at det ikke har vært tilstrekkelig grad av styring i et top-down-perspektiv til at kommunikasjonsstrategien kunne bli et “levende” dokument. I tillegg finner jeg det sannsynlig, ut ifra at kommunikasjonsstrategien kan virke tvetydig om ansvars, at det har hersket tvil om hvilket nivå (fra enhetsnivå og opp til Justisdepartementet) som egentlig har hatt ansvar for hva. Det kan også virke som om det har vært lite satsing på tilførsel av kompetanse om krise- og mediehåndtering på enhetsledernivå, samt lite oppmerksomhet om temaet generelt og kommunikasjonsstrategien spesielt.

3.5 Organisasjonskultur

Skirbekk (2012) forklarer sammenhengen mellom tillit og kultur med at tillit på institusjonelt nivå normalt ikke skapes uten at visse kontrollmekanismer er til stede, og at eksempler på slike kontrollmekanismer kan være “en felles kultur, en rettsstat, organisasjonsvirksomhet eller familieverdier” (2012, 26). En felles *kommunikasjonskultur* er et av målene i kommunikasjonsstrategien (se kap. 2.3), uten at den definerer det noe nærmere. Forskning i politietaten viser at man bør skille mellom fire ulike kulturer (Johannessen 2013, 29). Han beskriver politikultur som “de komplekse og dynamiske organisasjonsprosesser som utgjør den hverdagslige praksis helt konkret”, og som måter å handle, tenke, snakke og utøve arbeid på i

politiorganisasjonen. Johannessen mener den *operative* praksis er utbredt, og viser til lojalitet brukt som eksempel fra politibetjenter i hans utvalg: “Lojaliteten følger hierarkiet” (2013, 45). Informantene mener at andre (utenforstående) har et spesielt bilde av dem, og at kulturen kan variere fra sted til sted. Studenter som er nye på et tjenestested, blir forsøkt formet, korrigert og integrert inn i lokale grupper gjennom kommunikasjonsformer, og dessuten korrigert hvis de anses for å forsøke å bli akseptert av autoritetene.

Med organisasjonskultur velger jeg å benytte Bangs oppsummerende definisjon: «Organisasjonskultur er de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene» (2011, 23). Man kan ha internt mangfold i en og samme type kultur, eksempelvis ved at man i offentlig sektor har subkulturer¹⁶ på ulike kontorer, ettersom kulturene preges av menneskene som jobber der og de sakene de arbeider med (Bue Olsen og Syse 2013, 188). For kriminalomsorgens del kan man si at det i de ulike enhetene også kan råde ulike subkulturer, men at det også godt kan være noen felles kulturtrekk på tvers av ellers ulike enheter. Bue Olsen og Syse påpeker at ulikhet i kulturer ikke er “galt i seg selv”, men at man må være på særlig vakt for kulturer som blir lukkede og ugjennomsiktige eller som lever på tvers av målene for virksomheten (ibid).

Schein hevder at man for å kunne bruke ordet “kultur” må ha et sett av grunnleggende antakelser og oppfatninger blant organisasjonsmedlemmene, og som opererer ubevisst og på en “grunnleggende og “tatt-for-gitt” måte definerer organisasjonens syn på seg selv og sine omgivelser”. De må også fungere tilstrekkelig bra hver gang til at de ansatte i organisasjonen lærer det bort som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på. Dette mønsteret av antakelser blir på denne måten betraktet som gitte sannheter av alle medlemmene i den gruppa det er snakk om (1985, 5). Christensen m.fl. (2009, 54) har fokus på at kulturetablering er en prosessuell sak hvor sosialisering er et nøkkelord. Dette minner om Johannessens nevnte funn vedrørende politiets operative praksis.

Bang fremmer bidrag til hvordan man kan påvirke og utvikle kultur, og mener det er mulig under visse forutsetninger. Han viser til Schein’s punkter for de faktorer som påvirker innholdet i kulturen. Videre snakker de om seks sekundære påvirkningsfaktorer som, hvis i samsvar med

¹⁶ Snl.no: av sub og kultur: delkultur, kulturform som er en avart av en annen og videre utbredt kultur.

de første seks, kan bidra til å forsterke kulturen og “formalisere de uformelle løsningene” (Bang, 2011, 146): 1) organisasjonens utforming og struktur, 2) organisasjonens systemer, prosedyrer og rutiner, 3) riter, ritualer og seremonier, 4) utforming av kontorlandskap, fasader og bygninger, 5) historier, legender og myter om viktige begivenheter og folk, og 6) formelle erklæringer om organisasjonens filosofi og policy. I siste punkt finner vi igjen det som er nevnt om substans og framturen, eller med Øverengs ord forholdet mellom uttalte og levde verdier. Dette kan også knyttes til Kirkhaug, som skiller mellom hierarkiske og organisk utformede organisasjoner, hvor en typisk hierarkisk organisasjon har kommunikasjonssystemer utformet for å håndtere formell informasjon som følger tjenestevei (2013, 170). Kirkhaug spør om kommunikasjonskanalene er tilpasset organisasjonsstruktur, oppgaver, budskap, ansattes kvalifikasjoner og ikke minst hensikten med informasjonen. Jo større tilpasning og sammenheng, jo større effektivitet også i informasjonsutvekslingen (ibid). Erlien tydeliggjør lederens ansvar for å kjenne kulturen i organisasjonen og om nødvendig iverksette tiltak for å kunne endre den (2006, 120). Hun påpeker lederrollens betydning gjennom leders atferd og holdninger, og med det muligheten for å drive kulturpåvirkning- og endring gjennom kommunikasjon, handlinger og symbolske tiltak. Hva er så den enkelte underordnedes ansvar, og hva er en mellomleders ansvar for kulturpåvirkning i en hierarkisk organisasjon? Med tanke på noen av likhetene mellom politi og kriminalomsorg, og ikke minst fragmenteringen i kriminalomsorgen, ser jeg det som sannsynlig at vi kan finne en tilsvarende praksis innad i kriminalomsorgen som i politiet. Hvis det stemmer, og det er noe som kriminalomsorgens ledere lar fortsette, mener jeg i så tilfelle at det kan virke hemmende på iverksettingen av kommunikasjonsstrategien og fremdeles kan ha en begrensende virkning på kriminalomsorgens mulighet til å få et bedre omdømme.

4. Metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for forskningsdesign og metoder som jeg har benyttet for å besvare problemstillingen: “Har kriminalomsorgen nådd målene i kommunikasjonsstrategien?” Jeg presenterer så mine metodiske vurderinger, og vurderer til slutt oppgavens styrker og svakheter i forhold til troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

4.1 Forskningsdesign og case

Da jeg i den første fasen jobbet for å finne et tema for oppgaven, ville jeg samtidig ta stilling til en rekke andre spørsmål. Jeg så for meg *hva* og *hvem* som kunne undersøkes for å gi meg relevante data, og ikke minst måtte jeg tenke gjennom *hvordan* disse dataene burde samles inn for at temaet kunne belyses best mulig. Disse tidlige valgene er spesielt viktige ettersom valg av design har stor betydning for både troverdighet og overførbarhet. De foreløpige svarene på disse spørsmålene ble mitt forskningsdesign (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 73).

Oppgavens mål er å analysere forhold ved implementeringen av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi, og for å gjøre det måtte jeg blant annet finne svar på mine forskningsspørsmål om strategiens grad av effekt, intensjonen bak og hvilke variabler som (forsøksvis) kan forklare graden av effekt. For å svare på forskningsspørsmål og problemstilling ønsket jeg å samle inn mye data med nyanser og detaljerte oppfatninger om temaet. Kvalitative metoder passer godt på felt som er lite utforsket tidligere, og kan være særlig velegnet når forskningsspørsmålene betinger et tillitsforhold mellom forsker og informant (Thagaard 2009, 12). Av disse grunner fant jeg det naturlig å velge kvalitativt design som primærmetode for undersøkelsen. Gjennom en tilnærming med kvalitative intervjuer fikk jeg mindre avstand mellom meg selv som forsker og de utvalgte informantene, noe jeg så på som positivt for å samle så gode data som mulig. Kvalitativ metode har også i seg en fleksibilitet som blant annet gjør det mulig å følge konkret opp informantenes svar og foreta nødvendige endringer underveis på bakgrunn av informantenes uttalelser (ibid).

En kvalitativ tilnærming fører med seg noen metodiske implikasjoner man som forsker må være oppmerksom på. Nærhet til feltet og informantene stiller krav til høy etisk standard når det gjelder forberedelser, innsamling, databehandling, analyse og presentasjon av materialet. I tråd med forskningsetiske retningslinjer ble oppgaven med tema og prosjektbeskrivelse meldt inn til, og godkjent av, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) i februar 2013.

Da det ble klart at jeg tok utgangspunkt i kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi måtte jeg også vurdere om tidspunktet var passende for å kunne vurdere effekt. Noen vil kanskje mene at

det har gått for lang tid til å si noe om effekt, mens andre tvert imot ville si at sju år etter implementering vil være for kort tid til å måle den egentlige effekten. Med denne bevisstheten rundt tid som en mulig innvirkende faktor og muligheten for en form for tidsfeilslutning (Grønmo 2004, 383), konkluderte jeg med at det i hvert fall bør være mulig å komme med foreløpige konklusjoner om effekt, da også tatt i betraktning at det ikke står noe i kommunikasjonsstrategien om tidsdimensjonen.

Valget om å studere kriminalomsorgen som virksomhet, og med hovedvekt på kvalitativt design, gjør denne undersøkelsen til en casestudie med et enkelt case (Ringdal 2011, 150). Det gir meg dybdekunnskap om relevante egenskaper som angår nettopp dette caset. Ved å velge ut en bestemt analyseenhet fikk jeg muligheten til å få et helhetlig perspektiv på virksomheten (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 88). En ulempe med denne typen case kan være at grunnlaget for en eventuell generalisering og overførbarhet til andre enheter svekkes ved at dataene angår kun kriminalomsorgen som en avgrenset virksomhet. Valget av iverksettingsteori og annen etablert litteratur som er relevant for oppgaven gjør likevel at muligheten for en viss overførbarhet bør være til stede.

For å få fram relevante bakgrunnsdata i forkant av intervjuene brukte jeg en kvantitativ spørreundersøkelse (vedlegg 2) med nytilsatte fengselsaspiranter ved Kriminalomsorgens utdanningssenter som målgruppe. Formålet var først og fremst å forberede intervjuene ved å kartlegge aspirantenes oppfatninger om oppgavens tema; kriminalomsorgens omdømme. Dette var spesielt interessant siden det ikke, så vidt jeg vet, er gjennomført undersøkelser om kriminalomsorgens omdømme som jeg ellers kunne hatt som grunnlag.

Det ble tidlig klart at jeg ved dokumentanalyse kunne finne nyttige data dersom jeg foretok et dypdykk i relevante styringsdokumenter for kriminalomsorgen, samt i andre skriftlige kilder. Ved å supplere med data fra blant annet stortingsmeldinger, NOU'er og kriminalomsorgens eget etatsblad "Aktuelt for kriminalomsorgen" fikk jeg flere perspektiver på temaet. En slik form for metodetriangulering, altså anvendelse av flere metoder for å se på et fenomen, ga meg en mer nyansert beskrivelse og en mer helhetlig forklaring av problemstillingen (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 367). Med en primærmetode i retrospektiv, på en sju år gammel kommunikasjonsstrategi, mente jeg det kunne være en viss risiko for erindringsproblemer (Grønmo 2004, 174) eller at omtale og diskusjoner om implementeringen i ettertid kunne innvirke på svarene. Med dokumentanalysen hadde jeg et håp om å oppklare eventuelle usikkerhetsmoment i dataene og dermed heller styrke troverdigheten.

4.2 Datainnsamling

Intervju

Jeg valgte intervju fordi “menneskers erfaringer og oppfatninger kommer best fram når informanten kan være med på å bestemme hva som tas opp” (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 136). Siden jeg ønsket å få fram så mye utdypende informasjon som mulig, utarbeidet jeg en intervjuguide med sentrale deltemaer (vedlegg 4) og brukte semi-strukturert intervju. Jeg brukte mye tid på å finne ut hvem jeg burde rekruttere som informanter, og gjennomførte samtaler med ansatte på ulike nivåer ved flere fengselsenheter og ved Kriminalomsorgens utdanningssenter før rekrutteringsprosessen.

Av egen erfaring var jeg kjent med at temaet for oppgaven er noe mange er opptatt av, men at forutsetningene spriker avhengig blant annet av hvilket profesjonelt nivå personene i utvalget er på. Jeg ønsket å ha et strategisk utvalg av informanter som utgjorde en spredning ut ifra informantenes faglige og erfaringsbaserte forutsetninger. Med strategisk utvalg mener jeg her informanter som jeg ut ifra formålet (teoretisk og analytisk) og min vurdering fant mest relevante og interessante (Grønmo 2004, 88). Basert på dette gikk jeg systematisk inn og fant informanter som representerte ulike organisatoriske nivå og både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden av kriminalomsorgen. Jeg gjennomførte også et prøveintervju ut ifra intervjuguiden for å få en pekepinn på om den tenkte rekkefølgen på spørsmål ville få intervjuet til å flyte. For øvrig følte jeg at min tidligere erfaring med å gjennomføre intervjuer ville være en styrke i forhold til gjennomføringen generelt og mulige justeringer spesielt.

Jeg rettet skriftlige henvendelser med informasjon om studiet, oppgaven, temaet og informantenes rolle (vedlegg 3), og fikk positiv respons fra samtlige. Utvalget besto av en avdelingsdirektør i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), en assisterende regionsdirektør, to fengselsledere og tre representanter for de ansatte (tillitsvalgte og vernetjeneste). Etter vurderinger underveis valgte jeg likevel ikke å involvere det regionale nivået i utvalget. Hovedbegrunnelsen for dette var at jeg hadde fått innsikt i at regionenes praksis og trolig også syn på temaet var ulike, og at en person fra kun én region dermed ville være lite representativ for de andre regionene, noe som derfor kunne påvirke validiteten og gi mindre nyttige data. Jeg valgte heller å komplettere utvalget med en fengselsbetjent, ettersom det ville være av stor verdi å få inn empiri fra noen som kommuniserer utad hvordan det er å jobbe i fengsel på det nivået de fleste ansatte er. Vedkommende kunne også fortelle om informasjonsflyt oppover og nedover i en hierarkisk organisasjon. Disse sju informantene

utgjorde det jeg mente var et godt gjennomtenkt materiale av en kvalitet som ville gi godt grunnlag for tolkning og analyse (Dalen 2004, 51).

På bakgrunn av egen kjennskap til kriminalomsorgen og noe kjennskap til informantene fra tidligere, måtte jeg være spesielt oppmerksom på mulige konsekvenser det kunne ha for gjennomføringen, og jeg måtte finne en tilnærming som gjorde denne kjennskapen til en fordel. Det kunne ellers vært en viss fare for at intervjuene ble mer ledende. I intervju-situasjonen skal forskeren være instrumentet, og på grunnlag av de utvalgte spørsmålene gir intervjuobjektet sine svar. Forskerens evne til å oppfatte, ta vare på, forstå og tolke svarene vil avgjøre om resultatene av intervjuet er til å stole på (Dalland 2012, 151). Fordelene var at informantene lettere følte seg bekvemme (selvfølgelig avhengig av at de følte tiltro til meg fra tidligere, i motsatt fall ville det vært en ekstra utfordring) og vi fikk en mer direkte kontakt. Tanken var at det ville lette kommunikasjonen og skape større åpenhet enn om en “utenforstående” uten innsikt i etatens arbeid skulle komme inn i informantenes livsverden¹⁷ der det kan være vanskelig å forstå uten at man har referansepunkter å holde seg til. Informasjonen jeg som forsker får tilgang til vil alltid være noe avhengig av den tillit respondenten har til forskeren. Min erfaring var at jeg lyktes godt og at informantene snakket fritt uten behov for mange oppfølgingsspørsmål. Det er i relasjonen mellom forsker og informant at intervjukunnskapen produseres (Dalland 2013, 151), derfor var det nyttig med en ikke for “rigid” intervjuguide for at jeg kunne følge opp med spissede oppfølgingsspørsmål der jeg følte at det var mer relevant informasjon å hente.

Intervjuene ble etter godkjenning tatt opp med diktafon, og samtlige intervju ble gjennomført på informantenes arbeidssted. Jeg gjennomførte intervjuene i en bevisst rekkefølge, ettersom informantene hadde ulike forutsetninger for å si noe om kommunikasjonsstrategien og implementeringen av den. Ved å intervju noen som var med på å lage strategien først, styrket jeg mine forutsetninger for å gjennomføre gode intervjuer med de andre informantene. Dermed kunne jeg som forsker også lettere justere noen av spørsmålene etter hvert som jeg satt inne med mer informasjon, selv om hovedstrukturen og temaene i intervjuene ble beholdt.

¹⁷ Med livsverden mener jeg her at det er lettere for en med egen fengselserfaring å skjønne hele “stammespråket” som ansatte i kriminalomsorgen bruker, både rent verbalt men også kulturelle uttrykk. Dette forhindrer misforståelser som ellers kunne svekket dataenes verdi.

Etter hvert intervju gjorde jeg noen få, men for meg viktige feltnotater som en umiddelbar oppsummering for meg selv til bruk ved neste intervju. Kommentarene var typisk om særlig viktige spørsmål, informantens engasjement og om hva jeg mente fungerte bra og ikke.

I resultatene er informantene anonymisert, selv om de fleste ga uttrykk for at uttalelsene de kom med var noe de uansett sto for. Jeg anonymiserte mest mulig, men full anonymisering er umulig ettersom det til en viss grad er et poeng hvilken gruppe¹⁸ den enkelte representerer. Prinsippet om informert samtykke (Thagaard 2009, 26) ble fulgt ved skriftlig forhånds-informasjon og muntlig informasjon før intervjuene, og samtlige vet følgelig hvordan intervjumaterialet vil bli brukt. En mulig innvending mot anonymisering er at materialets pålitelighet svekkes grunnet færre muligheter for etterprøving, men slike hensyn må vike når de veies opp mot hensynet til respondentenes personvern.

Jeg transkriberte intervjuene selv og i sin fulle lengde, inkludert indikasjoner på for eksempel nøling eller oppgitthet. Det gjorde det også lettere å gjengi materialet så autentisk som mulig ved bruken av sitater i empirikapitlet. I ettertid har jeg vært i kontakt med enkelte av informantene for noen avklaringer og utdypinger av svar i det transkriberte materialet.

Dokumentanalyse

Da nysgjerrigheten rundt temaet først oppsto startet jeg med nettsøk for å få mer innsikt og kartlegge omfanget av relevante saker. Videre var det viktig å forsøke å finne ut om kriminalomsorgens ledelse hadde vært opptatt av sitt omdømme, og selvfølgelig om målet for kommunikasjonsstrategien, prosessen og resultatet av den hadde blitt omtalt. Dette kunne i så fall gi meg nyttige svar knyttet til problemstilling og forskningsspørsmål. Deretter gikk jeg gjennom sentrale styringsdokumenter som Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner og NOU'er om kriminalomsorgen. Alle brev og høringsnotater knyttet til kommunikasjonsstrategien i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ble så studert. Videre gjennomgikk jeg samtlige eksemplarer, og spesielt lederne, av etatsbladet "Aktuelt for kriminalomsorgen" fra perioden 1991-d.d.¹⁹, samt kriminalomsorgens årsstatistikker fra årene 2005-2012 og alle saker på kriminalomsorgens nettside. Målet med dette var å se om kriminalomsorgens omdømme var omtalt og i tilfelle hvordan, samt å se om og i tilfelle hvordan beskrivelsene har endret seg fra tiden før kommunikasjonsstrategien til "mediesamfunnet" av i dag.

¹⁸ Jeg skiller i resultatdelen mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentanter.

¹⁹ Etatsbladet utgis av KDI (Kriminalomsorgsdirektoratet, tidligere Kriminalomsorgens sentrale forvaltning KSF), som i tillegg drifter nettsiden kriminalomsorgen.no.

“Bakteppet” - kvantitativ spørreundersøkelse

For å øke min innsikt i “utenforstående” personers oppfatning om temaet, og for å styrke bakgrunnsinformasjonen før gjennomføringen av intervjuene, gjennomførte jeg en kvantitativ spørreundersøkelse blant nytilsatte fengselsaspiranter ved Kriminalomsorgens utdannings-senter. Jeg ville se om de med relativt lite forkunnskap om kriminalomsorgen, men samtidig med et yrkes- og studievalg som innebærer at kjennskapen vil øke underveis i studiet, hadde noen formeninger om (blant annet) betydningen av et godt omdømme og om hva kriminalomsorgen eventuelt burde gjøre for i høyere grad oppnå målene i kommunikasjonsstrategien. Veldig tydelige tall på spørsmålene i undersøkelsen ville dessuten gi meg gode indikasjoner på mitt hovedspørsmål og problemstilling om effekt av kommunikasjonsstrategien. Tanken var også at de selv kanskje hadde opplevd å få spørsmål fra sine nærmeste omgivelser om kriminalomsorgen som organisasjon, noe som kunne være med på å gjøre svarene på undersøkelsen ekstra interessante i forkant av intervjuene.

Før undersøkelsen informerte jeg hele kullet muntlig slik at de fikk mulighet til å stille spørsmål. Deretter fikk samtlige aspiranter skriftlig informasjon og en e-post med lenke til selve undersøkelsen. 120 av 174 aspiranter besvarte undersøkelsen (69%), og resultatene ga stort utbytte som forberedelse til intervjuene.

4.3 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

For ytterligere å vurdere styrker og svakheter ved oppgaven benyttes begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. De fremhever særpreg ved kvalitative metoder (Thagaard 2009), og erstatter derfor de mer vanlige begrepene reliabilitet og validitet. Jeg tar her kun utgangspunkt i min primærmetode, de semistrukturerte intervjuene.

Troverdighet eller intern validitet handler om at vi faktisk måler det vi tror vi måler (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 230). Dette er spesielt utfordrende ved kvalitative metoder, ettersom de innsamlede data jo ikke kan kvantifiseres ved tall. Det blir derfor mer vesentlig å se om funnene “på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten” (ibid). Gjennom nøyaktig og jevnlig sitatbruk i empiridelen ønsker jeg å gi leseren innsikt i uttalelser fra informantene slik de ble uttalt, og vise hvordan jeg har tolket disse. Naturlig nok vil det av plasshensyn være mye data som ikke kommer fram, men denne direkte formen for datahenvisning er et ledd i å gi oppgaven troverdighet. I presentasjonen av intervju har jeg nevnt flere forhold som styrker troverdigheten, og ved metodetriangulering, strategisk valg av informanter, avklaringer av mulige misforståelser i ettertid og beskrivelse av

gjennomføring og vurderinger underveis mener jeg at de framgangsmåter som er benyttet i tilstrekkelig grad bør være tillitvekkende. Det samme gjelder bruk av diktafon og nøyaktig og personlig transkribering. For øvrig vil troverdigheten også styrkes ved at jeg ønsker å formidle resultatene til informantene så snart oppgaven er fullført.

Bekreftbarhet dreier seg om at jeg som forsker er kritisk til egne vurderinger og tolkninger, og evner å få fram at de funn som gjøres er forskningsresultater og ikke et resultat av mine subjektive holdninger (Johannessen, Tufte og Christoffersen). Dette var som allerede nevnt noe jeg var spesielt oppmerksom på, i og med at jeg både hadde noe kjennskap til informantene og egen erfaring fra kriminalomsorgen. For å styrke denne objektive dimensjonen brukte jeg en del oppfølgingsspørsmål for å sikre at jeg tolket informanten riktig. Noe av bakgrunnen for oppgavens tema var delvis basert på min førforståelse, og selv om jeg ikke direkte har gitt uttrykk for denne, brukte jeg mye tid på å klargjøre min førforståelse for meg selv. Da dette var gjort, var det enklere å se etter data som kunne avkrefte forklaringene som jeg selv hadde i forkant (Dalland 2012, 118). Det å gå inn i intervjusituasjonen med en nøytral holdning for å få fram informantenes tolkninger ble uproblematisk så snart jeg hadde klargjort min førforståelse for meg selv. Det mest utfordrende var ikke å bli for engasjert underveis i intervjuene når det kom opp uttalelser som engasjerte meg på bakgrunn av før-forståelsen, men det forløp uproblematisk med den ærligheten jeg opplevde fra informantene.

Spørsmålet om hvorvidt resultatene fra min undersøkelse i noen grad kan være overførbare til liknende fenomener må først og fremst være opp til andre å vurdere. Som nevnt kan denne typen case svekke grunnlaget for en mulig generalisering. Mitt valg av teori, med bruk av en anerkjent modell for implementering av tiltak, mener jeg kan være relevant i så måte, spesielt siden også den avhengige og de uavhengige variablene er “allmenne” variabler ved en organisasjon og ikke noe som kun handler om kriminalomsorgen. Ergo er min egen konklusjon på dette at selv om kanskje ikke de konkrete resultatene er mulig å generalisere eller overføre direkte til andre, så kan nytteverdien for helt andre virksomheter være tilstede i både i lys av valg av teori, metoder og tema. Alt i alt har jeg ved å være gjennomgående selvkritisk til de ulike delene av undersøkelsen overbevist meg selv om at jeg kan stå inne for resultatene og måten de har blitt til på. Grundighet og selvbevissthet har etter min mening vært sentralt for å oppnå en god kvalitet på den forskning som er gjort.

5. Empiri

“Å være eller å fremstå – det er spørsmålet..”
(Einar Øverenget og Øyvind Kvalnes 2004)

Med utgangspunkt i de tidligere brukte begreper og variabler, vil jeg gjøre rede for de mest relevante funn ut ifra oppgavens problemstilling, forskningsspørsmålene, mine antagelser og teoretisk rammeverk. Gjennom intervjuguide og dokumentanalyse var jeg opptatt av koblinger til spørsmålene om intensjon med strategien, anvendte virkemidler, intern og ekstern effekt av strategien og, i lys av iverksettingsmodellen, hva som kan forklare utfallet. Det skilles for det meste i tekst eller sitat mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

5.1 Målet om tillit og det gode omdømme

Som nevnt hersker det ingen tvil om at kriminalomsorgen trenger tillit, og heller ikke Justisdepartementet har virket å ta lett på det i arbeidet med Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008). I meldingen, som var et resultat av en bred og “uvanlig prosess hvor svært mange fikk komme til orde” (St.mld. nr 37 (2007-2008), 12), og som også ble utgitt i en egen *populærversjon*, blir straffens formål (i Norge) og folks engasjement om temaet straff omtalt:

Kriminalitet og straff utløser lett et stort engasjement i befolkningen. Det er naturlig at spørsmål om straff og straffegjennomføring engasjerer mange. Det er et ansvar for både myndigheter og enkeltmennesker å støtte de som blir ofre for kriminaliteten. Det er samtidig regjeringens ansvar å holde fast ved grunnleggende prinsipper og ikke forlate den kunnskapsbaserte politikken selv om reaksjonene i enkelte saker kan være sterke. Målet er ikke primitiv hevn, men straff som virker - som minsker sannsynligheten for nye lovbrudd. Det er hele samfunnet tjent med. Temaet skaper debatt i massemedia og på arbeidsplassen – ofte på bakgrunn av enkelthendelser.

Behovet for tillit og ikke minst dets kobling til kjennskap om kriminalomsorgen ble også aktualisert i flere lederartikler til ekspedisjonssjefer i etatsbladet, spesielt i forbindelse med sammenhengen mellom større medieoppslag på 90-tallet om drap, rømninger og andre lovbrudd enten i fengslene eller som en del av gjerningsmennenes straffegjennomføring. Tilbake i 2000 sa for eksempel ekspedisjonssjefen: “[...] Et problem er nok at folk har lite innsyn i hva samfunnsstraffer faktisk innebærer av kontroll og oppfølging og dermed kanskje har urealistiske forventninger. I etterkant av den nye loven om straffegjennomføring vil etaten måtte ta oppgaven med å tydeliggjøre og informere.” (Aktuelt for kriminalomsorgen 3-2000). Informantene mente at det har stor betydning både å ha og å jobbe aktivt for et godt omdømme. Spørsmålet om viktigheten av et godt omdømme bragte fram et stort engasjement hos informantene, og det var tydelig at forståelsen av samfunnsoppdragets betydning var felles blant dem jeg snakket med. Fengselsbetjenten i mitt utvalg uttrykte noe av bakgrunnen:

Vi trenger i aller høyeste grad et godt omdømme. Når det nå på nytt snakkes om lange soningskøer, så ser man ikke helheten. Hvis politi og domstoler får mer midler, og kriminalomsorgen mindre, så opplever jeg det nesten som en kritikk mot oss at ikke vi greier å gjøre jobben vår. Det kommer ikke fram i media, så vi må være mer ute! Og nettopp fordi vi er så lukket i utgangspunktet, så må vi kanskje være enda mer synlige.

Begrunnelsene for hvorfor kriminalomsorgen trenger et godt omdømme var svært like i utvalget, selv om bare en informant eksplisitt nevnte det potensielle tap av omdømme som ville følge hvis befolkningen ikke lenger har tillit til at kriminalomsorgen kan gi trygghet, for eksempel på grunn av en større, negativ hendelse. En annen informant presiserte sammenhengen mellom etatens mål og behovet for omdømme:

Vi trenger et godt omdømme hvis norsk kriminalomsorg skal være det man tilsynelatende, politisk, har hatt et ønske om over lang tid, altså en straffegjennomføring med en høy etisk standard. Hvis man ikke hadde ønsket det, så hadde man ikke hatt det samme behovet for den tilliten, hvis man syntes det var greit med et straffesystem som var korrupt og hvor man behandlet folk på en svært dårlig måte. (arbeidstaker-representant).

Alle informantene var inne på poenget med at kriminalomsorgen er avhengig av tillit. To informanter nevner dessuten rekruttering av nye tilsatte som en grunn til å jobbe for en høy grad av tillit i befolkningen. Høy tillit kan ifølge disse bidra til en god²⁰ søkermasse til fengselsbetjentutdanningen.

Den tilliten fra folket er vi helt avhengige av. Det er to grunner til det; for det første må samfunnet være trygge på at når en person idømmes straff så gjennomføres den i trygge omgivelser. For det andre skal samfunnet være trygge på at de innsatte blir behandlet på en profesjonell og humanistisk måte uten å bli påført overgrep osv. Da får profileringen en side til, og det er hvem vi ønsker å rekruttere inn som ansatte i fengslene [...] at vi får de personene som vi mener kan oppfylle samfunnsbestillingen, og holde profesjonaliteten oppe med en høy etisk standard. (arbeidstaker-representant)

Det fremkom noe ulike refleksjoner rundt hvor etaten “står” pr. dags dato, men alle mente at kriminalomsorgen i hovedsak er respektert i samfunnet. Informanten fra KSF mente at undersøkelsene fra 2005 og 2007 viste at etaten må jobbe mer aktivt med synlighet.

5.2 Kommunikasjonsstrategien: bakgrunn, iverksetting, oppfølging og effekt

²⁰ Med “god” menes her både høyt antall søkere (kvantitativt gode) og godt kvalifiserte søkere, med “riktige” holdninger etc. (kvalitativt gode). Et av opptakskravene til fengselsbetjentutdanningen er personlig egnethet: “Aspirantnemnda ser etter personer som står for et verdigrunnlag og har holdninger i tråd med et humanistisk menneskesyn. Etisk refleksjon og kritisk tenkning står sentralt” (<http://www.krus.no/no/opptakskrav.291041.no.html>)

Datainnsamlingen ga meg noe innsikt i intensjonen med strategien, og informanten fra departementet, som selv var med på å utarbeide strategien, sa at den ble til dels for å oppfylle et ønske om mer åpenhet i etaten, og dels for å få tydeligere fram at kriminalomsorgen gjør en oppgave for samfunnet som bør mer fram i offentligheten. I tillegg nevnte han en tredje årsak, nemlig en forutgående konflikt med Norsk fengsels- og friomsorgsforbund om hvorvidt det hadde eksistert en kultur hvor Justisdepartementet, når uønskede hendelser oppsto, glattet over det som hadde skjedd uten å gå i dybden på sine forklaringer eller versjoner utad til samfunnet. Det var derfor kommet til en enighet om at det var behov for kulturendring, og at man ikke kunne være bekjent av at ting ble forsøkt feid under teppet.

Flere informanter mente iverksettingen av kommunikasjonsstrategien bar preg av tilfeldigheter, og at dokumentet virket “toppstyr” uten involvering fra nivåene under. Ingen representanter for de ansatte virket å ha vært direkte involvert i arbeidet.

EW: “Tror du strategien er kjent blant de ansatte?”

“Nei.”

“Hvis den er lite kjent, hvorfor tror du det er slik?”

“Fordi hvis den skulle vært bedre kjent, så måtte dette ha vært et tema i mange sammenhenger. Det måtte vært en grunnleggende forståelse fra øverste leder og gjennom hele systemet på hvor viktig det er å kunne stå fram i offentligheten med en tydelig profil.” (arbeidstaker-representant)

Informantene var i hovedsak usikre på om strategien på noe nivå hadde blitt fulgt opp direkte med konkret strategiarbeid, tiltaksplaner med videre. Regionenes rolle virket på utvalget å ha vært fraværende, annet enn at regionslederne (regionsdirektører) gjennomførte medietreningskurs kort tid etter at kommunikasjonsstrategien kom. Regionene har et overordnet ansvar for både tilsyn med sine enheter og iverksetting videre nedover i systemet, men dette virker å ha variert i kvalitet. Ifølge flere av informantene gjelder dette også i dette tilfellet, selv om regionene altså ifølge kommunikasjonsstrategien hadde ansvaret for at “kommunikasjonsstrategien er kjent [...] og at målene blir fulgt opp (2006, 8)”. Flere av informantene påpekte at en imidlertid ikke skal se helt bort ifra at strategien har vært noe av grunnlaget ved blant annet mediehandling etter uønskede hendelser, men for å sitere et av intervjuobjektene: “Det var kanskje noe diskusjon rundt den akkurat da den kom, men jeg tror det er få som har den på nattbordet altså..”. En annen informant kalte strategien “et typisk skrivebordsskuff-dokument”, og mente at flere av de andre strategiene som ble utgitt (russtrategien og fagstrategien ble nevnt) i motsetning til kommunikasjonsstrategien var typiske “levende dokumenter” som ble diskutert mer i ulike fora. Flere informanter presiserte

at eventuelle direkte effekter av innføring av strategier er vanskelig å måle, men at det ikke er tvil om at den ikke er brutt ned i konkrete, lokale planer slik intensjonen var (KSF 2006, 1).

Det har ikke blitt gjennomført noen evaluering av kommunikasjonsstrategien, i hvert fall ikke i form av en egen evalueringsrapport. Det betyr selvfølgelig ikke at man på overordnet nivå ikke har diskutert hvordan iverksettingen fungerte eller om den har hatt effekt. Av saksgangen i Justisdepartementet fant jeg at det ble purret fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning til regionene for å få inn de regionale målgruppeanalysene som handlingsplanen i kommunikasjonsstrategien krevde, og samtlige regioner sendte inn disse i løpet av våren og sommeren 2007 (angitt frist i handlingsplanen var 31.12.06). Jeg fant ikke, bortsett fra ved et par tilfeller, egne analyser på enhetsnivå, men antar at regionene regnet sin analyse som gjeldende for alle enhetene i regionen som ikke hadde sin egen. Hva som videre ble gjort på de ulike nivåene under KSF kommer ikke fram av mitt datamateriale.

Bortsett fra informanten fra KSF hadde ikke informantene jeg intervjuet noen eksempler på at strategien hadde blitt diskutert konkret etter implementeringen. I strategien står det i forordet at den skulle følges opp med regionale og lokale planer, men nøyaktig hva slags planer og retningslinjer for disse fremgår ikke av handlingsplanen. I handlingsplanen står KSF som ansvarlig for de fleste punktene, bortsett fra det forannevnte kravet om lokale målgruppeanalyser. Det virket på meg som om ingen av informantene (naturlig nok bortsett fra representanten fra KSF) hadde noen innsikt i om denne handlingsplanen hadde blitt fulgt opp. To i utvalget var fengselsledere på den tiden og skulle, dersom handlingsplanen hadde blitt fulgt i alle ledd, hatt kjennskap til det delegerte ansvaret.

Gjennomgangen av de overordnede styringsdokumentene ga få indikasjoner om i hvilken grad arbeidet med kommunikasjon og omdømmebevissthet har vært styrt, satset på og fulgt opp etter lanseringen av kommunikasjonsstrategien. En eksempel på et lokalt initiativ skjedde ved at region nordøst i 2009 valgte å inngå et samarbeid med Trolltind Kommunikasjon om å utarbeide et eget hefte om "Håndtering av saker i media" (Trolltind 2009). Dette arbeidet var imidlertid, i hvert fall tilsynelatende, helt uavhengig av kommunikasjonsstrategien, noe som kan understøtte konklusjonen om strategiens mangelfulle effekt.

Gjennomgangen av data viser funn om at målene i kommunikasjonsstrategien ikke er nådd. Hvis vi nå går nærmere inn på hva dataene sier om bakgrunnen for den mangelfulle effekten (uavhengige variabler), vil jeg ta for meg en og en av disse i samme orden som i kapittel 3.

5.3 Struktur og teknologi

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (Kriminalomsorgsdirektoratet fra 01.07.13) har gjennom årlige styringsdokumenter en mulighet til å formulere etatens mål, prioriteringer og retningsvalg rettet spesielt mot de underliggende nivå. I tillegg kommer rundskriv og andre dokumenter i forbindelse med blant annet lovendringer, endringer og innskjerpelser i praksis. Ut over dette sørger politisk ledelse for endring og utvikling i etaten gjennom blant annet stortingsmeldinger og årlige stortingsproposisjoner. Statsbudsjettets lansering er retningsgivende for kriminalomsorgen, i og med at dets innhold både i ord og tall angir hvilke prioriteringer som skal gjelde det kommende året.

Etatens tydeligste “*signaldokumenter*” de siste tyve årene, er Stortingsmelding nr. 27 (1997-98), “Om kriminalomsorgen”, og Stortingsmelding nr. 37 (2008-2009), “Straff som virker”. Verken her eller i noen av de andre dokumentene jeg har gått gjennom vises en etat som virker å ha vært spesielt opptatt av forholdet mellom kriminalomsorgen og samfunnet utenfor. Stortingsmelding nr 27 (1997-98) sier en god del om etatens hovedoppgaver, hovedmål og verdigrunnlag, og presiserer blant annet den store utfordringen det var og fremdeles er å bidra til redusert tilbakefall til kriminalitet etter endt soning (s. 17). Stortingsmelding nr 37 (2008-2009) er mindre tydelig på etatens mål, visjoner og verdigrunnlag. Verken stortingsmeldingene eller de årlige styringsdokumentene sier noe om hvordan kriminalomsorgen bør jobbe for å gjøre oppgavene sine kjent for samfunnet for øvrig. I dokumentanalysen fant jeg heller ikke noe som direkte kobler struktur (enten organisasjonsstruktur eller locus, jf. kap. 3.5) til kommunikasjon og omdømme. Flere av informantene var inne på at etatsstrukturen kan ha hemmet implementeringen av strategien på flere måter. Det at man har tre nivå og et strategidokument med handlingsplan som tilsa at det skulle gjøres et arbeid i alle ledd, er som nevnt noe som forutsetter en bevisst oppfølging og et fokus på temaet i mange sammenhenger, og ikke minst en utviklet evne til desentralisering. Dette var ifølge informantene ikke tilfelle, og de mente at dette var et *avgjørende* punkt når det gjelder grad av vellykkethet. Uavklart rollefordeling mellom nivåene var et eksempel på at ansvaret for oppfølging lett kunne misforstås. I tillegg er det ofte lettere å se ulikhetene mellom enhetene enn likhetene, og noen

mente at få direkte treffpunkt, ulike størrelser og ulikt innhold og fokus i enhetene i seg selv kan hemme en slik prosess som skal gjelde for alle. Informantene mente videre at kommunikasjonsstrategien ble for anonym og lite kontroversiell sammenliknet med enkelte av de andre strategiene som kom fra KSF nesten samtidig i en som før nevnt “strategi-tung” periode. Et tredje poeng noen av informantene nevnte, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, er det Christensen et al. (2010) tar opp med nærhet til politisk ledelse. Informantene nevnte dette spesielt i forbindelse med oppfølging etter uønskede hendelser, der det i departementene er et poeng å holde statsråden fri fra negativ oppmerksomhet, og heller få de som saken angår direkte, eksempelvis en fengselsleder, til å fronte saken med forklaringer på det som har skjedd. Informanten i KSF bekreftet langt på vei dette: “Det var en omforent strategi med politisk ledelse og kommunikasjonsenheten her i huset at avstand til hendelsen fra politisk ledelse er hensiktsmessig, det er en kjent sak. Dermed har det havnet hos enten enhetsleder eller regiondirektør. [...] Det er ikke noen skrevne rutiner for dette, men det er sånn vi gjør det.”

Når det gjelder styringsgraden fra overordnet nivå, savnet informantene en tydelig linje og ikke minst enhetlig fokus på hva som skal profileres utad og ikke minst en nærmere “kompasskurs” enn det de overordnede styringsdokumentene tilsier. Flere i utvalget var skeptiske til hvorvidt majoriteten av de ansatte faktisk kjenner til verdigrunnlaget og hva de egentlig skal jobbe for, sett i et mer overordnet og langsiktig perspektiv enn fengsels-betjentens “fra-vakt-til-vakt-basis”. Som en av informantene sa det:

Hvis du ikke forteller folk hvor de skal, så går de dit de vil selv. Og da kan det jo godt hende at du mister litt retning på hele etaten? Jeg er litt redd for at vi er litt der. Ikke sånn at vi er helt på ville veier, men jeg tror ikke alle drar i samme retning, det tror jeg ikke.. (arbeidstaker-representant)

Internkommunikasjon

Alle informantene hadde klare betraktninger om temaet intern kommunikasjon, og mente at potensialet som lå i kommunikasjonsstrategien ikke var utnyttet. Flere nevnte 22. juli-saken som et konkret eksempel på hvorfor det er av stor betydning å ha en kanal for intern kommunikasjon mellom alle ansatte i kriminalomsorgen, men også at behovet hadde vært der i lang tid før det. Informantene savnet et “verktøy” som kan virke samlende og informativt både når det gjelder konkrete hendelser og mer overordnet informasjon fra den øverste ledelsen i etaten knyttet til prosesser rundt for eksempel særskilte satsingsområder, eller i motsatt fall nedskjæringer. Flere mente også at det kan være viktig for ansatte at de får tidligere og annen

informasjon enn det som kommer fram i media. Det kan bidra til god ivaretagelse av involverte, samt forhindre ryktespredning og misforståelser. Det kan også være kobling mellom manglende internkommunikasjon og kjennskap til etatens mål og verdier: “Vi har liten tradisjon for informasjonsbæring ut til den enkelte tilsatte. Det gjør også at mange tilsatte egentlig ikke helt vet hva som er målsettingene våre eller visjonen vår” (arbeidstakerrepresentant). Noen i utvalget var kritiske til at etatsledelsen ikke hadde bevissthet om dette, og kalte internkommunikasjon en grunnstein som enten har blitt borte eller som ikke har eksistert. I tillegg pekte flere i utvalget på en manglende evne eller vilje i etatsledelsen til å følge med på moderne kommunikasjonsformer:

...det er en grunnleggende ting som mangler i kriminalomsorgen, og det handler om å benytte noen av de nye plattformene for kommunikasjon som finnes. Og kriminalomsorgen er en virksomhet som ikke en gang har et intranett. Altså, man har ikke noen annen mulighet til felleskommunikasjon med de tilsatte enn via e-post [...] Det tror jeg også gjør at utryggheten rundt kommunikasjon blir mye større, utryggheten rundt eventuelle endringer blir større, og det tar lengre tid å implementere tanker og ting man ønsker å implementere når den grunnsteinen faktisk ikke fins der.” (arbeidstakerrepresentant).

Inntrykket av at det har manglet noe knyttet til kommunikasjon med ansatte bekreftes også av informanten fra departementet: “Ja, på en måte er våre ansatte de som har hatt lavest prioritet, eller de som har fått minst. Og det er ikke greit tenker jeg, sånn i ettertid”. Det finnes svært lite i de gjennomgåtte dokumentene om internkommunikasjon, men det skal sies at jeg ikke har gått gjennom alle typer interne dokumenter etter kommunikasjonsstrategien.

5.4 Ledelse

Kommunikasjonsstrategien sier noe om ledelse opp mot kommunikasjon og samfunnsansvar. Det samme gjelder andre sentrale dokumenter i statlig regi, som «Plattform for ledelse i Staten», “Etiske retningslinjer for statstjenesten” og “Statens kommunikasjonspolitikk”. Hva gjelder den praktiske utøvelsen, i hvilken grad det er en bevissthet blant lederne om dette, og om det er tilstrekkelig grad av samsvar mellom substans og framtrede når det gjelder hva vi faktisk profilerer utad, var noe jeg ønsket å høre mer om fra informantene. På spørsmål om ansvar var det stor enighet om at alle har et ansvar for omdømmet, men at ansvaret er ulikt ut ifra nivå. Jo høyere i hierarkiet jo flere muligheter, og samtidig mer overordnet ansvar for å holde fokus på det innad og via deltakelse i samfunnsdebatten. Dette støttes da også av Statens kommunikasjonspolitikk: “Det er et lederansvar å sette statens kommunikasjons-politikk ut i livet, og topplederne har et særskilt ansvar [...] lederne skal sikre at kommunikasjonspolitikken er godt kjent og etterleves i virksomheten.” (kap. 3.1)

Informantene var ikke tilfredse med dagens arbeid med omdømmebygging, noe man også kan se i sammenheng med den manglende oppfølgingen av kommunikasjonsstrategien. En informant sa det slik: *“min opplevelse er at de som står i informasjonsposisjon fra etatens ledelse ofte er veldig passive.”* (arbeidstaker-representant).

Når det kommer til enhetslederens bevissthet om det å representere hele kriminalomsorgen, var informantene i tvil om hvorvidt dagens ledere var tilstrekkelig oppmerksomme på dette. Dette gjaldt også på spørsmålet om det var tilstrekkelig kompetanse på mediehåndtering, selv om det ble nevnt gode eksempler på nettopp det. Spesielt håndteringen på Ila i 22. juli-saken fikk rosende omtale fra samtlige informanter. En informant sa det slik: *“Jeg tror det er viktig å ha en bevisstgjøring på det, at når det gjelder å være enhetsleder, så har du ikke bare et personal- og budsjettansvar i din enhet, men du er også kriminalomsorgens ansikt utad og må kunne svare på en del spørsmål på vegne av kriminalomsorgen.”* (arbeidstaker-representant)

5.5 Når hendelsen inntreffer

Kriminalomsorgen er nødt til å leve med at det fra tid til annen skjer hendelser som fører til at det rettes et sterkt og ofte kritisk lys mot den, jamfør for eksempel beskrivelsene i kapittel 1. Men er mediehåndteringen i kriminalomsorgen når uønskede hendelser oppstår tilfeldig eller er den strategisk styrt? Jeg spurte informantene om dette, og prøvde også å få deres meninger om hvordan dette eventuelt kan gjøres bedre. Kommunikasjonsstrategien er en kilde til informasjon om dette, blant annet ved at den har en egen “huskeliste” for kommunikasjon i krisesituasjoner (KSF 2006, 12). Statens kommunikasjonspolitikk (2009) har også en egen del om dette, hvor behovet for øvelser blant annet presiseres, for øvrig har jeg ikke lyktes med å finne noe i de gjennomgåtte dokumentene som handler om krisekommunikasjon eller mediehåndtering ved uønskede hendelser.

Blant utvalget skilte svarene fra KSF seg ut på dette punktet ved at de tilsynelatende ikke så de helt store manglene ved dagens mediehåndtering. De andre informantene, både fengselslederne og representantene fra arbeidstakersida, hadde klare oppfatninger om at det er et stort potensiale for forbedring på dette området. De tvilte heller ikke på at det gjøres mye bra arbeid, og flere berømmet noen av sine kolleger, da spesielt fengselsledere som har måttet stå “i vinden” og nærmest alene, på vegne av hele etaten måttet forklare hva som har kunnet føre til at hendelsen kunne skje. Noen evner også å skape en positiv oppmerksomhet, men ifølge flere informanter virker det mer som tilfeldigheter enn strategisk styring gjennom planer og kommunikasjon mellom ledernivåene. Det mangler skriftlige rutiner hvor de ulike nivåene er representert i

utarbeidelsen, og det virker også som at enhetsnivåene opplever en manglende interesse fra de to øverste nivåene (regions- og direktoratsnivå). Informantenes syn på hovedutfordringene rundt dette sammenfattes slik:

For det første virker mediehandteringen tilfeldig og personavhengig. At det har blitt gjennomført medietreningskurs med (for det meste) regionsledere virker uheldig når det i de aller fleste tilfeller er fengselsledere som må representere etaten etter uønskede hendelser. Trening i mediehandtering, bevisstgjøring av viktigheten av det, og en generell kompetanseheving hos flere ledere utover et ledelsesutviklingsprogram (LUP) som er gjennomført, er noe som det ifølge de fleste i mitt utvalg må fokuseres mye mer på fra sentralt hold i etaten. En fengselsleder sier sågar at “den vesentligste delen av kommunikasjon i vår sammenheng, nemlig krisekommunikasjon, har overhodet ikke vært et tema i de fora hvor jeg har vært til stede”.

Det andre poenget flere kom med, var at det kan virke som om det hersker en defensiv eller passiv holdning til det å komme med uttalelser. Dette er kanskje naturlig i og med at det ofte er snakk om negative hendelser som i tillegg har ofre for kriminalitet. Det som likevel savnes er en mer offensiv holdning til å informere mer enn det “minimum” situasjonen krever, og å unngå de typiske “ingen kommentar”-situasjonene på bakgrunn av taushetsplikt eller at saken er under gransking. Man kan kanskje kalle det en form for “taushetspliktskultur” hvor det at man til daglig er opptatt av å holde taushetsplikt kan innvirke på åpenhet rundt ting som ikke er taushetsbelagte. I kommunikasjonsstrategien var dette dilemmaet ikke et tema, men de rettslige sidene ved kommunikasjon ble omhandlet i en egen del, blant annet med følgende utsagn: “[...] det skal utvises åpenhet om informasjon som ikke er taushetsbelagt av hensyn til personvern og eller sikkerhetsmessige forhold”. Flere informanter mener det ofte er mulighet til å si mye mer og være mer informativ, selv om noe av informasjonen kanskje må holdes tilbake av slike grunner. Men dette oppleves utfordrende. En fengselsleder sier det slik:

..media finner det dessverre ofte vanskelig å få uttalelser fra kriminalomsorgens ledere og personell når det skjer negative hendelser når de søker informasjon. Og på den annen side står innsatte, advokater eller innsattes pårørende klare til å gi sin versjon av saken. Sånn sett kommer vi veldig ofte dårlig ut av saker. Det er vel det man på fagspråket kaller et *informasjonsvakuum*, og informasjonsvakuum er vi dessverre veldig gode på i kriminalomsorgen.

For det tredje uttrykker flere en bekymring for at det kun blir de negative hendelsene og den krise- og mediehandtering som følger etter disse som skal være substansen i kriminalomsorgens kommunikasjonsarbeid. De ønsker samtidig at det blir mer fokus på hvordan

kriminalomsorgen løser samfunnsoppdraget, og på hva etaten faktisk lykkes med. De påpeker også at det er en sammenheng mellom dette og de ansattes situasjon, og at etaten kan komme i en tilstand hvor ansattes motivasjon blir påvirket også av måten organisasjonen blir framstilt i media, noe som kan være veldig skadelig på sikt. I tillegg nevner flere det potensielle fallet i tillit som kan oppstå dersom det blir for stor ubalanse mellom aktiv omdømmebygging og uønskede hendelser med negativ oppmerksomhet. Når det kommer til støtte mellom ledernivåene etter uønskede hendelser, og det å møte media, blir dette beskrevet slik:

En av de utfordringene man har kommunikasjonsmessig, er at dette er et tema som er et ikke-tema. Fordi ledere er ikke trent i å kommunisere til det offentlige rom. Tenk hvor bra og trygge de kunne følt seg hvis de hadde fått litt mer enn de to minuttene med forhåndshjelp som de har fått? At det var et tema, at det er et innforstått faktum at hendelser kan og kommer til å skje, og du *kommer til å* måtte stå i det, og du *må* øve på å stå i det i media. (arbeidstaker-representant)

Det som er nevnt om å få fokus også på de positive tingene som skjer og på hvordan samfunnsoppdraget faktisk blir løst, med andre ord beskrive “hverdagen” i enhetene, er noe som både arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentantene i utvalget var veldig opptatt av. Noen mente det var «kunstig», og at selv om det kom fram enkelte saker med positivt budskap, så veier det ikke opp mot de andre hendelsene, og det beskriver fremdeles ikke hverdagen for de fleste ansatte. Deltakelse og engasjement hos den enkelte ansatte i dette arbeidet er sentralt også for å minimere gapet mellom substans og framturen, men da må de ansatte være trygge på hva de kan si og hva de kan gjøre, og her virker det som om noe mangler i kommunikasjonen internt, en kommunikasjon som må skje ovenfra og ned. Dette handler om ledelse, men også i høyeste grad om kultur og identitet.

5.6 Organisasjonskultur

Ingen av dokumentene i min gjennomgang sier noe om organisasjonskultur eller organisasjonsidentitet, noe jeg fant ganske overraskende. Informantene hadde derimot mye å si om dette punktet:

Felles identitet? Har vi det? Nei, det er jeg veldig usikker på om vi har, vi står jo på hver vår tue og vurderer ut ifra den tua og den situasjonen som er her og nå... og fengselsbetjenter landet over ser vel når de ser på f.eks. Halden fengsel eller Ila fengsel at vi er en etat med et voldsomt strekk i laget (arbeidstaker-representant).

Sitatet er beskrivende for det flere ga uttrykk for, nemlig at det ikke har blitt gjort nok for å utvikle en felles identitet, heller ikke etter evalueringsrapporten fra 2001 som ble nevnt i kapittel 1 eller etter 22. juli 2011, noe man kanskje skulle tro var en viktig del av oppfølgingen av begge deler. Informantene mener kriminalomsorgen sårt savner en felles retning på det arbeidet som

gjøres, og en ledelse som kan stå fram som tydelig og informativ i dette arbeidet: *“Dette er en etat som trenger en tydelig og stødig ledelse som kan peke ut kursen vår. [...] og det skulle jeg ønske meg, at vi hadde en felles målsetting som er tydeligere”* (arbeidstaker-representant). Informantene mente å se både muligheter og utfordringer i arbeidet med å endre kulturen eller kulturene i etaten, blant annet burde det være en fordel at alle fengselsbetjenter har vært aspiranter ved samme utdanningsinstitusjon²¹. En utfordring kan være at alle de med andre funksjoner, som f.eks. lærere, helsepersonell og andre innleide tjenester, vil ha med seg andre erfaringer og vil ha vanskelig for å tilpasse seg en “fengselsbetjentkultur”. Et annet moment var at de som rekrutteres inn blir sosialisert (jf. Bang 2011, 105) inn i det som allerede eksisterer uten at det er så lett å påvirke en etablert og “satt” kultur. Flere informanter mente at kriminalomsorgen er en “treg” organisasjon i den forstand at endring tar lang tid og må utføres med en spesiell form for bevissthet. Kultur i en hierarkisk organisasjon synes å være et poeng i seg selv, ettersom flere informanter nevnte at det synes å eksistere en manglende vilje til endring på flere av nivåene i etaten. Selv om det er et begrenset utvalg informanter i undersøkelsen, var det nok av eksempler fra flere på at mangelen på et opplevd, felles verdigrunnlag og en synlig ledelse som kan påvirke samhold, identitetsfølelse og organisasjonskultur var tydelig. Dette gjaldt for øvrig både informanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Målet om en kommunikasjonskultur er tydelig uttrykt i kommunikasjonsstrategien, og på direkte spørsmål om etaten har nådd denne delen av målet fikk jeg flere svar som vitner om sammenheng mellom struktur, ledelse og kultur. En kalte kulturen mangelfull, en annen at fokus i kulturen er rettet mot hva man ikke skal uttale seg om heller enn hva man kan si. Et tredje innspill var at kommunikasjonskulturen fins, men at den ikke er styrt i det hele tatt. Hva profilering og kommunikasjon overfor samfunnet angår, var flere informanter opptatt av at ansatte på flere nivå enn ledernivåene burde bidra mer, men at disse i så fall først må gjøres trygge på at det er et ønske fra ledelsen. Dersom det ikke er fokus på dette mente flere at de fleste ansatte ville fortsette å se på dette som en ren lederoppgave, til tross for at de selv kanskje også har et engasjement. Begrunnelsen for dette var en antatt usikkerhet og “frykt” blant ansatte for å trå feil og blamere ledelsen, og kanskje også ytre noe, for eksempel i et kommentarfelt på nett, som kolleger ville reagere på. Hvorvidt særlig mange ansatte utenom ledernivået ville bidra, og om disse er i stand til å profilere etaten på en måte som alle synes er tjenlig, var det mer delte meninger om. Noen mente at flere ytringer fra “gulvet” må til for at budskapet skal

²¹ Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS er den eneste skolen som utdanner fengselsbetjenter.

ha en økt troverdighet, og at risikoen for ikke å bli trodd og at budskapet skulle bli for diffust økte jo høyere opp i hierarkiet informasjonen kommer fra. Andre mente at det tross alt må være en slags kvalitetssikring av informasjon som kommer ut, men sa samtidig at dersom for eksempel en fengselsbetjent har et engasjement, så må ikke dette “ties stille”, men benyttes til etatens beste. Det er dessuten så mange arenaer som kan være relevante i dag, at ansatte på ulike nivå med fordel kan bidra med sin stemme for å nyansere bildet og komme med viktig folkeopplysning. Flere mente at man for sjelden ser ansatte i kriminalomsorgen delta i den offentlige debatten. En sentral tillitsvalgt sa det slik:

Jeg tror ansatte er veldig usikre når det gjelder å kunne være delaktig, og [...] skolert på at uttalelser til det offentlige rom, det er det sjefen som gjør, altså fengselsleder eller friomsorgsleder. Men flere historier og beskrivelser fra de som jobber der, det tror jeg hadde skapt en større respekt og forståelse for den jobben de gjør. Og det er faktisk fullt mulig å gjøre det, og fortelle de historiene, uten å bryte de kodeksene man har i forhold til personlig informasjon og også i forhold til sikkerhetsinformasjon” (arbeidstaker-representant).

Når det kommer til det potensialet som ligger i at alle de ansatte kan profilere hva de driver med, sier en annen:

Vi har jo rundt 3500 medarbeidere, og de er jo ambassadører hver og en av dem når de er utenfor egen enhet! Da er det veldig viktig hvordan vi omtaler egen arbeidsplass [...] Det er rart det der, det er omtrent som om vi jobber i de hemmelige tjenestene eller noe når du jobber i staten. Det kan jo ha med taushetsplikt og sikkerhets-tenkning å gjøre, men det virker ikke helt som vi er stolte av det. (arbeidstaker-representant)

Flere var også inne på temaet yrkesstolthet, og påpekte blant annet at mange nok ikke er særlig bevisste på hvordan man omtaler sin egen arbeidsplass og profesjon utenfor arbeidstid. Til tross for at de fleste forblir trofaste i jobben over mange år, var informantenes erfaringer at det dessverre er en del ansatte som tar med seg kun negative sider ved jobben når de snakker med andre utenfor systemet. Det kom dessuten fram at mange mente ansatte kviet seg for å gå i diskusjon og nyansere hva kriminalomsorgen driver med overfor utenforstående som har en oppfatning om temaet, og at dette kan føre til at myter får leve fritt: *“Så lenge vi ikke velger å ta den debatten med dem, så blir den der “Stutum-holdningen” stående som den som gjelder.”* (fengselsleder)

Jeg har tidligere i oppgaven omtalt sammenhengen mellom substans og framtrede og viktigheten av at uttalte verdier også er de levde verdier, og informantene var ikke i tvil om at omdømmebyggingen må starte innenfra: *“Skal du ha et godt omdømme ut, så må du ha godt omdømme internt! Du må bygge det fra gulvet og opp, få alle til å gå i takt, snakke med samme*

språk, jobbe mot samme mål, ha en felles plattform. Du får ikke et godt omdømme ute i samfunnet hvis det spriker internt.” (fengselsleder)

Faren for at det kan oppstå uønskede “ukulturer” i et “lukket” system som kriminalomsorgen kom uoppfordret opp som tema i flere av intervjuene, som for eksempel:

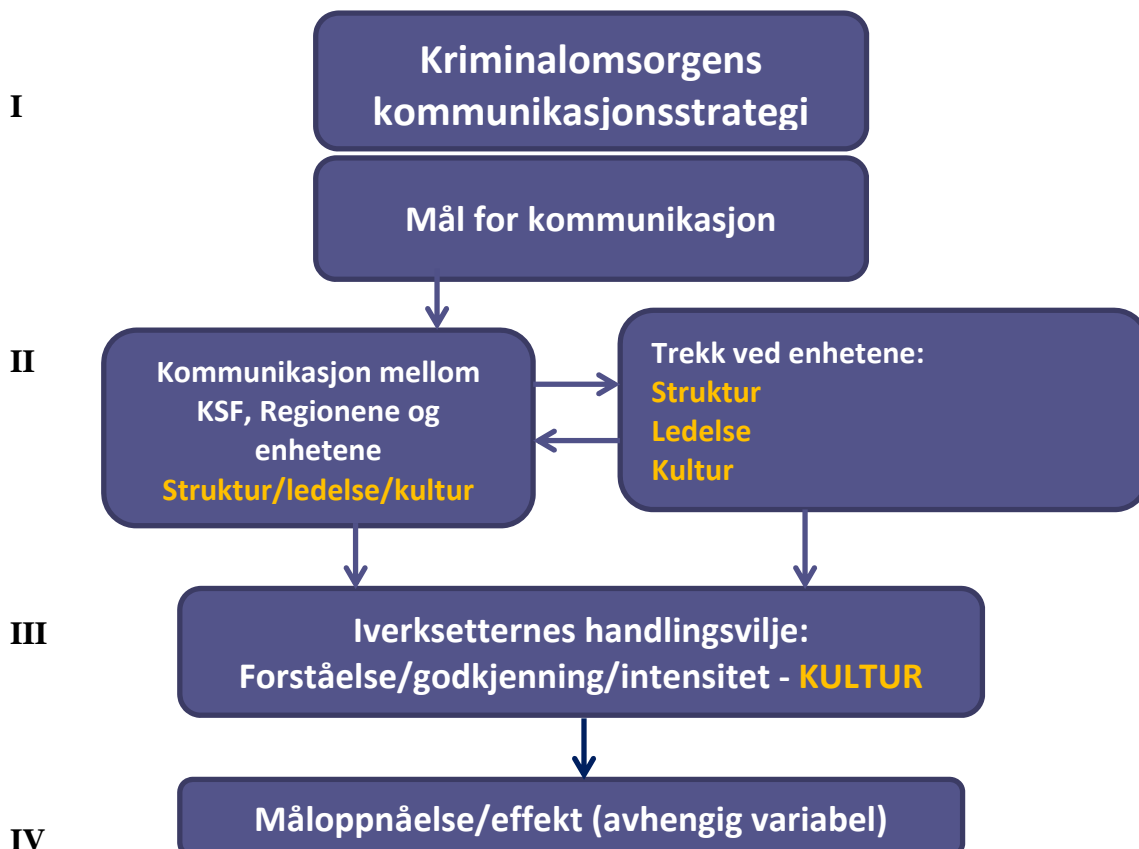
Det fins også noen risikoer ved en etat som er så lukket og som driver med noe som krever en høy etisk standard. Og når det ikke er stor åpenhet, så kan det også veldig lett oppstå kulturer eller handlingsmønstre som kan være uetiske, uten at noen får innsyn i det eller har muligheten til å få innsyn i det, nettopp fordi det er så lukket. ... i det ligger det en innebygd risiko som vi må være oppmerksomme på og som også krever en del jobbing med internkommunikasjon. (arbeidstaker-representant).

I intervjuene spurte jeg også om kommunikasjonsstrategien har ført til en mer “ekspressiv” kultur, for eksempel ved at flere enheter nå tar direkte kontakt med media for å opparbeide relasjoner eller forsøke å fronte de mer “positive” sakene. På dette spørsmålet var det bred enighet om at det i all hovedsak, riktignok med noen få hederlige unntak, er slik at media kommer til fengslene, og at det da handler om interesse på bakgrunn av en konkret hendelse. Dersom dette uttrykket er representativt for de ansatte i kriminalomsorgen, kan man påstå at kommunikasjon fra kriminalomsorgen ut til samfunnet per i dag handler like mye om omdømmehåndtering som omdømmebygging, og at kriminalomsorgen er en hendelsesstyrt virksomhet. Kommunikasjonsstrategien har på tross av sitt gode initiativ ikke hatt den tilsiktede effekt, og i den følgende analysen vil jeg søke å besvare forskningsspørsmålet om hvilke forhold som kan bidra til å forklare den manglende effekten.

6. Analyse

“I had a thought, a small one
But I never forgot
That people who work
in the prisons are perfect
And the people who live
in the prisons are not
Still all they're a part of it somewhere
In the heart of the blameless and the beautiful giant of time”
Giant of time - Ingrid Olava

Gjennom empirien fra forrige kapittel, teoribidragene og iverksettingsmodellen har jeg til hensikt å kunne vurdere om det er hold i mine antakelser om kriminalomsorgens arbeid med omdømme og kommunikasjon. I den bearbeidede og her forenklede versjonen av Van Meter og Van Horns modell for iverksetting under, er de deler av den opprinnelige modellen som ikke er relevante for oppgaven tatt ut og passende ord for iverksettingen av kommunikasjonsstrategien satt inn. Nivåene er de samme som i figur 3.1, fra I - IV:



Figur 6.1; Forenklet modell av implementeringsprosessen.

Som nevnt i kapittel 3 er det interessant å se hva som kan innvirke på iverksettingsprosessen for et offentlig tiltak. Ved å bruke modellen kan vi se om noen av de uavhengige variablene har

spesiell innvirkning (positiv eller negativ), om noe burde vært satset spesielt på eller burde vært rettet mer oppmerksomhet mot allerede under forarbeidene til kommunikasjons-strategien. Variablene vil kunne ha forskjellig betoning ut ifra blant annet hvilke typer tiltak og hvilken organisasjonsstruktur det er snakk om.

6.1 Mål

Nivå 1: Tiltak og målsetting.

Det overordnede kommunikasjonsmålet fra kommunikasjonsstrategien lød som følger:

Kriminalomsorgen skal gjennom *planlagt* informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet *formidle* sitt budskap presist, nøkternt og pålitelig, *påvirke holdninger*, opprettholde et godt forhold til innsatte, domfelte, tilsatte og omverdenen, og bidra til *økt kunnskap* om etatens arbeid og ansvarsområde (2006, 3).

Som Van Meter og Van Horn var inne på, varierer det hvor tydelige målene er, og ikke minst varierer det når man tar i betraktning hvem og i hvilke posisjoner de som skal sette tiltaket ut i live er. Så også i tilfellet kriminalomsorgen, spesielt dersom alle ansatte er tiltenkt som en målgruppe for kommunikasjonsstrategien. Så er spørsmålet da om det var tilfellet? Strategien har en egen del om målgrupper (KSF 2006, 4), uten at det fremstår som noe tydeligere av den grunn når det gjelder hva den skal føre til av “innsats” fra de ansatte. Det er grunn til å tro, gitt tidspunktet for lanseringen og det store antallet strategier som kom i samme periode, at noe av intensjonen med kommunikasjonsstrategien var å støtte opp om samfunnsutviklingen og det faktum at åpenhet og transparens lønner seg (Fombrun og van Riel 2003, 187). Informanten fra KSF som var med på å utarbeide strategien fremhevet da også behovet for større åpenhet.

Informantenes utsagn om viktigheten av at kriminalomsorgen har og jobber aktivt for å oppnå et godt omdømme vitner om en sterk interesse for at kommunikasjon må få et større fokus. Om interessen var like sterk på tidspunktet for strategiens implementering vites ikke, men det viser uansett at det hersket en konsensus om temaets betydning i mitt utvalg, og at det overordnede kommunikasjonsmålet ikke skapte noen form for splid. Uttalelsene fra informantene tyder på at det ikke var noen stor diskusjon før iverksettingen, noe som ifølge Van Meter og Van Horn (1975, 458) også kan være tegn på at graden av forandring fra det som tidligere hadde vært praksis ikke var så stor at det førte til misnøye. De oppgir to karakteristikk ved målsettinger for tiltak som kan være kritiske når det gjelder innvirkning på den videre prosessen; graden av forandring og hvorvidt det er konsensus om målet. Det ble nevnt av noen informanter at strategien var utydelig med hensyn til hvem som skulle være ansvarsbærende i ulike situasjoner. En informant mente at mottakelsen av strategien var “lunken” på grunn av at deler av innholdet

ble i overkant “ullent” og tvetydig, akkurat slik Van Meter og Van Horn beskriver det (1975, 464). En konsekvens av dette kan være at ansvar blir “dyttet nedover, uten at du selv egentlig vil ta noe ansvar. Det husker jeg vi diskuterte”.

Målene i strategien er ikke formulert på en måte som bærer i seg noe som bør fremme konflikt, men man kan likevel tenke seg til at en annerledes prosess og tydeligere og mer konkretiserte mål ville kunne ført til andre resultater og innvirkning på de andre variablene. Gross et al. (1971, sitert i Van Meter og Van Horn 1975, 459) viser til flere fordeler ved for eksempel å involvere underordnede ved utarbeidelsen. Blant annet påvirker det graden av klarhet, en nødvendighet ved iverksetting. Informantene støtter opp: “Det kan ikke være et toppstyrt dokument, men [...] mye bredere medvirkning hvor du tar innover deg endringene som har skjedd i samfunnet. Og det må tilføres kompetanse...” (arbeidstaker-representant).

En annen fordel med involvering fra underordnede er den symboleffekten det kan ha for de andre underordnede, noe som igjen kan bidra til å forhindre motstand mot tiltaket på grunn av at lojaliteten noen ganger kan sies å være større sideveis enn oppover. Dersom det ellers oppleves som om det er stor avstand mellom topp og bunn, ville involvering vært et klokt trekk for å redusere denne. Motstand er selvfølgelig ikke alltid til å unngå, ei heller er det automatikk i at ansattinvolvering ville medført konsensus om målet (Van Meter og Van Horn 1975, 460). Informantenes betraktninger om at de ansatte må få et helt annet eierskapsforhold til et strategidokument som skal være sentralt for dem vitner om at det i en god kommunikasjonsstrategi bør ligge et stort potensiale for det flere kalte “et levende dokument”. Et eventuelt arbeid med en tilsvarende strategi må ifølge informantene være bredt anlagt med involvering fra “de som skal bruke den”.

Dersom man skal peke på andre faktorer ved målsettingen i strategien ut ifra Van Meter og Van Horns teorier, ser jeg det for det første som et poeng i seg selv at måloppnåelsen vanskelig kan måles. Det lå tilsynelatende ikke noen plan bak for hvordan det skulle måles i ettertid, og heller ingen dokumenterte opplysninger om hvilken tidshorisont man så for seg annet enn at strategien var ment for en periode på to år (derav intervallet 2006-2007 i dokument-tittelen). På mitt spørsmål om kriminalomsorgen bør ha som mål å oppnå et godt omdømme, var informantene ikke i tvil om at det må være et mål, og at arbeidet for å oppnå målet må styrkes. Deler av litteraturen er også tydelig på dette, spesielt den delen av litteraturen som tradisjonelt berører privat sektor. På den annen side kan begrensede ressurser og forpliktelsene for offentlige organisasjoner til å “levere” være gode argumenter for å ikke tilstrebe å bli populær eller å få

et best mulig omdømme sammenliknet med andre, jf. Luoma-Aho's betraktninger nevnt i kapittel 3. Wæraas, Byrkjeflot og Angell snakker om de myndighetsutøvende organisasjoners "annerledeshet" i forhold til behovet for legitimitet heller enn tillit, men det er likevel entydige svar fra mitt utvalg om at tilliten blant befolkningen må være høy. En kan selvfølgelig tenke seg at en kostbar omdømmekampanje med stort fokus på for eksempel viktigheten av god rehabilitering i fengsel kan bli ansett som "falsk" av mange, og det samme gjelder dersom man bare skulle fokusere på de utfordrende sikkerhetsmessige elementene ved straffegjennomføring i dag, eksempelvis vold mot ansatte. Poenget er at fokuset må ligge på begge steder, og da er vi igjen inne på hvilke valg som blir tatt når oppmerksomheten rettes mot kriminalomsorgen. Oppgaven går ikke dypt inn på spørsmålet om ressurser, men med tanke på at kommunikasjonsstrategien er et strategidokument og ikke en kostbar omdømmekampanje som skal finansieres av skattebetalerne, finner jeg det likevel verdt å nevne at det økonomiske poenget derfor stiller seg annerledes. Til tross for dette vil et økt fokus selvfølgelig uansett føre med seg noen kostnader, ikke minst i bruk av tidsressurser. Hvis vi nå ser tilbake på Kjellberg og Reitans inndeling i faser, ser vi av de innsamlede data at noen forhold har hatt en hemmende innvirkning på veien fra beslutning til gjennomføringspraksis, og at de utvalgte uavhengige variablene *struktur*, *ledelse* og *kultur* alle er relevante:

6.2 Iverksettingsenhetene

På nivå II ser jeg altså på to av Van Meter og Van Horn's tre variabler, forenklet i tråd med Kjellberg og Reitan (1995, 143) til kommunikasjon mellom, og trekk ved enhetene. Van Meter og Van Horn gjør et poeng av at tiltakets mål må være forståelig av alle de involverte iverksettingsaktørene (1975, 465). Uten tilstrekkelig klarhet i "bestillingen" kan ikke de involverte ("implementørene") vite hva som er forventet av dem, og kommunikasjon mellom leddene kan bidra til enten å tydeliggjøre eller forvirre dette ytterligere. Ut ifra selve kommunikasjonsstrategien og de innsamlede data ser det ut til at kommunikasjonen har vært mangelfull på flere områder med tanke på å oppnå den effekten som man kanskje hadde håpet med strategien. Strategidokumentet er som flere informanter antyder vagt når det gjelder hvilket ansvar det enkelte nivå skal ha både for å gjennomføre oppfølgingstiltak og når det kommer til lokal realisering (fase 4) og gjennomføringspraksis (fase 5). Det er tydelige spor av at kommunikasjonen mellom de ulike iverksettingsenhetene, altså fra fengsels- og friomsorgsenheter og oppover til Justis- og beredskapsdepartementet ikke har vært av god nok kvalitet til å oppnå målet. Når det gjelder det at flere andre strategier kom i samme periode, kan dette også ha slått uheldig ut. Kriminalomsorgen er ikke større enn at den innledende fasen av

iverksetting naturlig vil berøre de samme personene, spesielt i forhold til høringer, og da får mye oppmerksomhet rundt noen tema konsekvenser for andre. Det kan være at mye var tenkt fulgt opp og tydeliggjort ved ulike fysiske treffpunkt blant ledere i ettertid av lanseringen (kan hende ble det også til en viss grad gjort), men da blir spørsmålet om på hvilken måte de øvrige ansatte blir ivaretatt med en slik rutine? Igjen, dersom alle ansatte er målgruppa for strategien, må det sørges for at alle får tilstrekkelig grad av informasjon for at de skal spille en aktiv rolle. Van Meter og van Horn påpeker at kommunikasjon i og mellom organisasjoner er komplekse og utfordrende prosesser, paradokset her er vel at konklusjonen blir at kommunikasjonen rundt det som var en strategi for nettopp tydelig og åpen kommunikasjon, som de fleste virket å støtte opp om tanken med, ble for utydelig. Det virker som om det har en betydningen at kriminalomsorgen er fragmentert, som nevnt tidligere. Mangel på styring, ledelse og til dels synlige subkulturer og svak lojalitet til enkelte beslutninger, er alle trekk som noen av funnene peker på kan ha en negativ innvirkning på iverksetting. Det at enhetene har forskjellig innhold og oppgaver gjør at man vil ha vanskeligere for å oppnå en felles identitet, teoriene om dette tatt i betraktning. I dette ligger det også et tydelig krav til ledelse, at man ikke lar subkulturer eller illojalitet leve og at man heller ikke tolererer “ukultur” ovenfra.

De fleste intervjuobjektene har et ønske om et levende og informativt intranett for alle etatens ansatte, og dette har vært et savn over lengre tid. Simonsen bekrefter da også betydningen som fokus på internkommunikasjon kan ha, og her er det i mine funn indikasjoner på en etat litt i utakt med utviklingen for øvrig. Har lederne i kriminalomsorgen skjønnt sin del av oppgaven ved implementeringen av kommunikasjonsstrategien? Funnene kan tyde på at så ikke helt har vært tilfelle for alle. Som Strand påpeker har økt medieeksponering vært et nytt og utfordrende element for ledere i det offentlige, og dersom fokuset har ligget på mediehandling alene, har kanskje lederne på regions- og enhetsnivå glemt at strategien også tok til orde for en annen type kommunikasjon enn bare den som foregår etter uønskede hendelser, med fokus på lederen? Ledelse ved implementering av kommunikasjonsstrategien burde kanskje handle vel så mye om identitetsledelse med fokus både på de ansattes verdier og organisasjonskultur (jf. Wennes og Busch)? Ettersom omdømmelitteraturen ofte tar utgangspunkt i lederes ansvar, og informantene uttrykker at ledere på alle nivåer har et spesielt ansvar, skulle en tro at både kommunikasjonsstrategien og de andre statlige styringsdokumentene om kommunikasjon og etikk var bedre integrert i kriminalomsorgen enn det kan virke som at de er? Strand kaller ledere i det offentlige for “forvaltere og institusjonsforsvarere” (2007, 325), men i dette tilfellet kan man kanskje ane at det primært har hatt innvirkning eksternt og at det har vært mindre tydelig

internt. Behovet for tillit i samfunnet er vesentlig, og funnene indikerer at alle ansatte kan ha tydeligere roller i dette. Giddens' betraktninger om systemrepresentanter viser at den enkelte ansatte både må handle i tråd med verdigrunnlaget og gjerne også informere om dette overfor opinionen. Det samme gjelder om man ser på alle de fire problemene Grimen trekker fram; alle er overførbare til kriminalomsorgen og må inn i bevisstheten på alle nivå.

6.3 Handlingsvilje

På trinn III i modellen handler det altså, som nevnt i kapittel 3, om hvorvidt fengselsenheterne har sett behovet for, hatt forståelse for og hatt et ønske om en mer bevisst strategi for kommunikasjon. Uttalelsene fra informantene kan tyde på at de fleste ansatte ikke har fått tilstrekkelig informasjon om intensjonen med kommunikasjonsstrategien til at de kunne vurdere behovet for et slikt tiltak. Det er trolig lokale og ikke minst individuelle forskjeller, men ut ifra funnene så langt, vil det når det kommer så langt som til nivå III være lite konkrete mål og oppgaver igjen å "ta tak i". Organisasjonskulturen som er beskrevet av informantene kan ikke sies å ha bidratt til å virke positivt inn på effekten. Informantene er for få til at vi kan generalisere over hvor skoen trykker mest, men det er heller ikke det mest sentrale for oppgaven. Likevel er det uttalelser som indikerer både en endringsskepsis på underordnet nivå og ikke minst på ulike ledernivå helt opp til regionene, og faktisk også en aktiv motvilje med illojalitet overfor beslutninger tatt oppover i systemet. Transparens, som er et kjennetegn ved virksomheter med godt omdømme, og som KSF uttalte at de ønsket, mente noen informanter at enkelte regions- og enhetsledere var skeptiske til. Ikke nødvendigvis bare grunnet en "taushetspliktskultur", men også ifølge minst en informant at en "generell motvilje mot all endring synes å være til stede hos noen ledere".

6.4 Effekt?

Det er ikke noe i de innsamlede data som vitner om at befolkningen ikke har tillit til kriminalomsorgen, selv om tallene fra Sverige om tillit (se kap. 1.4) og de norske tallene om kjennskap til kriminalomsorgen begge kan sies å være nedslående. Det er heller ingenting som sier noe konkret om det motsatte (og det er da heller ikke meningen, gitt at dette ikke er en tillitsundersøkelse). Funnene i denne oppgaven antyder at kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi ikke har gjort noe fra eller til når det gjelder graden av tillit eller den kjennskap befolkningen har til kriminalomsorgen. Jeg har belyst informantenes savn etter en tydeligere bestilling, og ikke minst savnet av at den øverste etatsledelsen peker ut en kurs eller retning gjennom synlighet og kanskje en mer gjennomført etatsintern verdi- og kulturpolitikk.

Informantenes poeng er her flere; for det første er en aktiv omdømmepolitikk en investering som kan lønne seg selv for en offentlig organisasjon, om ikke i penger så i robusthet dersom kriminalomsorgen skulle få kraftig negativ oppmerksomhet på et tidspunkt, tilsvarende noe av det den har vært utsatt for tidligere. Flere nevner store “skandaleoppslag” i media, for eksempel med “kjendis-innsatte” som det som kan skade etatens omdømme mest, og da må etaten ut ifra blant andre Brønn og Ihlenes teorier få et mer robust omdømme for å stole på at det ikke vil svekkes i for stor grad ved en slik hendelse. For det andre, så har kriminalomsorgen opplagt en utfordring med å bli sett og anerkjent for måten de utfører sitt samfunnsoppdrag på. Dersom etaten hadde gjennomført de grepene som kommunikasjonsstrategien bar bud om, er det faktisk naturlig å forvente økt tillit i samfunnet.

Hvis vi ser på trinn I i modellen til van Meter og van Horn (kap. 3.1), så kan vi ut ifra både informantenes svar og kommunikasjonsstrategien anta at kvaliteten på konkretiseringsnivå i målsettingen måtte vært bedre for å sikre høyere måloppnåelse. Dette begrunner jeg med at informantene, bortsett fra informanten fra departementet, gjennomgående hadde lite kunnskap om bakgrunnen for strategien. Dette kan tyde på mangelfull informasjon i forkant, alternativt at arbeidet med strategien skjedde raskt og uten særlig mye involvering fra aktører i etaten, både tillitsvalgte og fengselsledere. På den annen side viser flere lederartikler i “Aktuelt for kriminalomsorgen” at det ble kommunisert fra departementet og ut både i forkant og ved iverksettingen om behov og mål ved kommunikasjon, men dersom det å skrive om det i en leder i et trykkmagasin var måten å gjøre det på, kan dette ha innvirket på en måte som gjorde at strategien ikke ble tatt på alvor grunnet utydelighet. Et annet poeng rundt dette er ordlyden i strategien, hvor det et sted står at strategien skal følges opp av lokale planer og at enhetene har ansvaret for dette, mens det i handlingsplanen bakerst i dokumentet ikke står nevnt noe om lokale planer ut over den målgruppeanalysen som ble innhentet fra alle regionene.

Kriminalomsorgens verdigrunnlag og behovet for ansatte med høy etisk standard er nevnt flere steder, og framkommer også av intervjuene. Spesielt på lang sikt vil derfor arbeid med synlighet og attraktivitet blant aktuelle arbeidstakere kunne være. Jeg støtter meg her til Apeland, som hevder at “folk snakker om gode arbeidsplasser” (2010, 20). Kriminalomsorgen tilsetter årlig mellom 150 og 200 nye fengselsaspiranter, og i tillegg et ukjent antall personer i en rekke andre stillinger, samt ansatte hos etatens samarbeidspartnere med arbeidssted i fengsel eller friomsorg, som for eksempel skole- eller helsevesen. Et godt omdømme vil kunne ha stor betydning når det gjelder å få flest mulig best mulige søkere til disse stillingene.

Svarene på mitt hovedspørsmål om kommunikasjonsstrategien har hatt den tilsiktede effekt er ganske entydige. Det overordnede kommunikasjonsmålet i strategien ser ikke ut til å ha blitt nådd så langt, men iverksettingen er som nevnt en åpen og ikke avsluttet prosess. Informantenes syn på kriminalomsorgens utadrettede virksomhet kan tyde på at det har funnet sted en utvikling i samfunnet når det gjelder omdømmebygging og aktiv utadrettet kommunikasjon som kriminalomsorgen ikke helt har vært med på. Det er derfor lite som tyder på at resultatet om kjennskapen blant befolkningen om kriminalomsorgens kjerneoppgaver ville blitt mye bedre dersom en ny undersøkelse om dette ble gjennomført i dag, sammenliknet med de to undersøkelsene i 2005 og 2007. De uavhengige variablene virker alle å ha innvirkning, men jeg tør ikke fastslå hvilke som er styrende og hvilke som er mindre avgjørende. Ser vi på modellen er det relasjoner mellom boksene, og poenget her blir alt i alt at de henger sammen også i denne casen. Selv om den foreliggende oppgaven med de metodevalg jeg har foretatt ikke er noen stor, kvantitativ undersøkelse om befolkningens kjennskap til kriminalomsorgen, har det altså framkommet data som tyder på at det ikke har skjedd noen stor endring i folks bevissthet rundt norsk kriminalomsorg. Jeg finner det interessant å se dette opp mot de ferske resultatene om folks holdninger til straffnivået i Norge, hvor en av to hovedkonklusjoner er at straffnivået som domstolene praktiserer er “ukjent for de aller fleste og et meget stort flertall undervurderer straffnivået” (Olaussen 2013, 204). Er det slik at mange i befolkningen også undervurderer hva straffegjennomføring i Norge egentlig er, og at dette virker inn på det omdømmet kriminalomsorgen har?

7. Konklusjoner

“Det dreier seg om å være sine verdier, ikke å fremstå med verdier. Det gir ikke godt omdømme å fremheve at du ønsker å fremstå som ærlig. Det gir godt omdømme å være ærlig” (Øverenget og Kvalnes, 2004: 3)

7.1 Svakheter og betenkeligheter

Den største åpenbare svakheten med oppgaven kan knyttes til valg av metode for å svare på problemstillingen. Siden dette ikke er en større kvantitativ spørreundersøkelse som måler noen av indikatorene i det overordnede kommunikasjonsmålet ved tall, vil mitt utvalg belyse forhold på andre måter. Et strategisk utvalg vil bidra bedre til å gi gode indikasjoner enn om det hadde vært personer uten erfaring fra og interesse for temaet, ergo kan en med større grad av sikkerhet si at antagelsene er styrket. Tidsfaktoren er nevnt, om i hvilken grad sju år er “passe” tid til å se på iverksettingen av kommunikasjonsstrategien som tiltak. Det får være opp til den enkelte leser å vurdere, men jeg tenker at det kan være det. Min egen erfaring er omhandlet i metodekapitlet, hvor jeg konkluderer med at jeg selv med erfaring fra etaten kan evne å ha en kritisk distanse til feltet og de data jeg har samlet inn.

7.2 Avsluttende kommentar

Informantene i intervjuene har mange forente syn på spørsmålene om behovet for et godt omdømme og mulighetene for at kriminalomsorgen kan ha dette, også uavhengig av om de arbeider på arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden. Dette forteller meg at kriminalomsorgen er en etat som er «sulteforet» på et større enhetlig fokus på kommunikasjon med omverden.

Studien har vist at til tross for det som kan virke som et viktig og ikke minst tidsmessig riktig initiativ fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) om innføring av en felles kommunikasjonspolitikk i kriminalomsorgen, og tilsynelatende bred konsensus om det overordnede, dog generelle målet, så har den store effekten av implementeringen uteblitt. Det er for eksempel lite som tyder på at kjennskapen om kriminalomsorgen blant befolkningen er vesentlig større nå enn den var før kommunikasjonsstrategien ble lansert i 2006.

Svarene fra informantene i utvalget tyder ikke på at man kan peke på noen felles identitet i kriminalomsorgen. Tvert imot, så vil man vanskelig kunne svare på Brønn og Ihlen's spørsmål rundt omdømmebygging om hvem vi er og hvem vi vil være på en og samme måte ut ifra hvem man spør i kriminalomsorgen. Ei heller viser de innsamlede data noe som tilsier at Albert og Whetten's tre dimensjoner (særtrekk, klare skillelinjer og stabilitet over en viss tid) ved en

organisasjons identitet er til stede. Her ligger nok noe av kjernen til den store utfordringen ved omdømmebygging for kriminalomsorgen, og den gjelder på flere nivåer:

- 1) Fengsel og friomsorg, hvordan skal man fokusere på begge deler i omdømmebyggingen av hele kriminalomsorgen?
- 2) Enheter med lavt sikkerhetsnivå eller høyt sikkerhetsnivå, sivile eller uniformerte ansatte, rehabilitering eller isolasjon, volds- og trusselproblematikk, hva skal kriminalomsorgen profilere og framstå som?
- 3) Nasjonal profil eller internasjonal “merkevare”; har norsk kriminalomsorg blitt en internasjonal eksportvare, og hva er det i så fall vi eksporterer?

Hvis det, som informantene er inne på, mangler målstyring og en “ledelse som peker ut en felles retning”, hvordan skal de ansatte da vite hva de jobber etter? Hvis de skal delta som ambassadører for kriminalomsorgen, hva skal de profilere utad?

Gjennom oppgaven har jeg forsøkt å få svar på mine antakelser om forhold ved kriminalomsorgen som kan ha innvirket på iverksettingen av etatens kommunikasjonsstrategi. Oppgaven har gjennom kvalitative intervjuer, dokumentanalyse og spørreundersøkelse blant fengselsaspiranter sett på mulige sammenhenger mellom effekter av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi og forhold ved kriminalomsorgen. Analysen viser at flere forhold ved implementeringen har innvirket negativt på vellykketheten til kommunikasjonsstrategien, med den konsekvens at det overordnede kommunikasjonsmålet foreløpig ikke kan sies å ha blitt nådd. Det er naturlig at informantene trekker fram flest svakheter utenfor sitt eget nivå, delvis faktisk med unntak av fengselsbetjenten i utvalget som også er kritisk til sitt eget nivå i større grad enn de andre. Dette trenger ikke bety at ikke informantene fra alle nivåene har rett i sine betraktninger, bare det at de ikke ser de samme tingene på samme måte. Statskonsult sier som nevnt innledningsvis om etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen i 2001 at “vi sitter igjen med et bilde av et sentralt forvaltningsorgan som har vært mer opptatt av politikkutforming og målformulering enn av iverksetting ute i etaten” (2001,2). Dessverre må en del av konklusjonen nå være at man ser det samme i lys av Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell i 2013.

Tittelen i denne oppgaven henspiller på to ting. For i det hele tatt å ha et omdømme, godt eller dårlig, så trenger en organisasjon å være i folks bevissthet og at samfunnet har en viss kjennskap til den. Dette er sentralt siden tidligere undersøkelser har vist at få har kjennskap til kriminalomsorgens virksomhet og ikke minst på dens kjerneoppgaver. For det andre er det et signal om at kriminalomsorgen har behov for å definere tydeligere hva den skal profilere seg som, hva slags omdømme etaten er ute etter, hvem man skal profilere seg mot (nasjonalt og

internasjonalt) og hvordan man skal sikre at man presenterer hva innholdet eller substansen *faktisk* er. Kjerneinnholdet må fram, og legitimitetsgapet, eller skillet mellom substans og framtredden må minimeres dersom omdømmet skal bli bedre.

Avslutningsvis et aktuelt sitat i dagens “omdømmesamfunn”: “Svært ofte får jeg spørsmålet: Hvordan vi skal kommunisere bedre? Mitt første svar er alltid et motspørsmål: Hva er det du ønsker å si? Sjokkerende ofte er svaret: Det har vi ikke tenkt på. [...] et godt omdømme og en sterk posisjon bygges først og fremst gjennom å gjøre jobben sin, gjennom leveransene, produktene og tjenestene. Men kommunikasjonen kan forsterke de verdiene som alt er der. Da må man bare bestemme seg for hvilke kvaliteter som er de viktigste. [...] Nøkkelen til bedre kommunikasjon finner man alltid i eget hus. Og det viktigste spørsmålet kan man stille seg selv: Hva er det egentlig vi vil si?” (Larsen, 2013, 40).

7.3 Videre forskning

Jeg innså etter hvert at temaet, til tross for at jeg forsøkte å avgrense mer, snarere vokste seg større med tiden. Dette skyldes trolig at temaet omdømme kan sies å berøre mange og store trekk ved organisasjoners virksomhet, i hvert fall i langt større grad enn det jeg hadde forutsett. Dette, og det begrensede omfang og tid til rådighet, gjør at jeg ikke har kunnet gå dypt nok inn til “kjernen” i kriminalomsorgen, men har måttet forsøke å forholde meg nøkternt til det konkrete problemområdet omdømme i etaten. Arbeidet har gjort meg ytterligere nysgjerrig på feltet iverksetting i offentlige organisasjoner generelt og omdømme spesielt, og i hvilken grad kultur, struktur og ikke minst ledelse kan innvirke aktivt på både omdømmearbeid og andre tiltak.

Jeg savner en større undersøkelse om omdømme eller tillit i kriminalomsorgen, selv om en slik undersøkelse alene ikke vil ha noen større verdi. Teoribidragene har vist at man må starte innenfra, og da er informantenes savn etter et verdigrunnlag, en retning og noen felles mål å strekke seg etter langt viktigere. Savnet etter en tydelig ledelse, som gjerne fronter etaten som uniformert og tydelig, er et poeng i seg selv. Når det gjelder de av kriminalomsorgens forbedringsområder som er berørt av oppgavens tema, har informantene jeg har snakket med tydelige ønsker og ikke minst forventninger til den nye organiseringen etter at direktoratsfunksjonen nå er skilt ut. Det pågår allerede et arbeid med deler av dette i Kriminalomsorgsdirektoratet, noe som gjør det hele enda mer interessant.

Litteraturliste

- Albert, Stuart og David A. Whetten. 1985. "Organizational identity". *Research in organizational behaviour*, 7: 263-295.
- Apeland, Nils M. 2010. *Det gode selskap - Omdømmebygging i praksis*. 2. utgave. Høvik: Hippocampus.
- Apeland.(2010). Et styringsverktøy for å analysere offentlige virksomheters omdømme og kommunikasjon, tilpasset offentlige virksomheter og norske forhold.
<http://www.apeland.no/filer/RepTrakOffentlig.Fakta.011010.pdf> (02.11.2013)
- Apeland, Nils M. 2012. Omdømmebygging i offentlig sektor. Foredrag for HR Norge. Lillehammer. 18.01.
- Bang, Henning. 2011. *Organisasjonskultur*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ). 2013. *NTU 2012 (Nationella trygghetsundersökningen) – Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2013:1. Stocholm : BRÅ.
- Brunsson, Nils og Kerstin Sahlin-Andersson. 2000. "Constructing organizations: The example of Public Sector Reform". *Organization studies* 4: 721-746
- Brønn, Peggy Simcic og Øyvind Ihlen. 2009. *Åpen eller innadvendt - Omdømmebygging for Organisasjoner*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Brønn, Peggy Simcic. 2011. Forståelse av omdømme i offentlig sektor. I: Wæraas, Byrkjeflot og Angell. *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor og Grete Wennes. 2007. "Identitet og identitetsledelse – neste fase i fornyelsen av offentlig sektor?" I *Utsyn: Perspektiver på bedriftsøkonomi*, red. Inger Johanne Pettersen. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Byrkjeflot, Halvor. 2011. Et kritisk blikk på omdømmeblikket. I: Wæraas, Byrkjeflot og Angell (red.). *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid, Paul G. Roness. 2010. *Forvaltning og politikk*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Anne Mari. 2006. Menneskesyn og verdigrunnlag i Kriminalomsorgen. *IFengslet som endringsarena*, red. Egil larsen. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter

- Dalen, Monica. 2004. *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, Olav. 2012. *Metode og oppgaveskriving*. 5. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- De Bruijn, Hans. 2007. *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.
- Dowling, Grahame. 2002. *Creating corporate reputations*. New York: Oxford University Press.
- Eide, Hanne Kristin. 2011. *Hvem blir du som fengselsbetjent? Om holdninger og verdier til de innsatte i fengselsbetjentutdanningens praksisår*. Masteroppgave. Trondheim: NTNU.
- Egeberg, Morten. 2005. How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I *Den dyktige medarbeider – behov og forventninger*, red. Einarsen og Skogstas. Bergen : Fagbokforl.
- Eliassen, Magnhild. 2010. *Omdømme – betydning for andre enn toppledelsen? En studie av forholdet mellom omdømmeforsvar og jobbtilhørighet- og tilfredshet i NAV*. Mastergradsoppgave i organisasjon og ledelse. Tromsø: UiT.
- Erlien, Bente, 2006. *Intern kommunikasjon. Planlegging og tilrettelegging*. 4. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Fengselsstyret. (1962). *Alminnelig tjenesteinstruks for fengselsvesenets tjenestemenn*. Oslo: Fengselsstyret.
- Fombrun, Charles og Cees Van Riel. 2003. *Fame & fortune: How successful Companies build winning reputation*. New Jersey: FT Press.
- Fombrun, Charles og Cees Van Riel. 2007. *Essentials of corporate communication*. New York: Routledge.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 2008. *Plattform for ledelse i staten*.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 2009. *Statens kommunikasjonspolitikk*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. 2012. *Etiske retningslinjer for stats tjenesten*.
- Førde, Lars E. (2012) “Virker straff?” *Aktuelt for kriminalomsorgen* 1:18-19
- Giddens, Anthony, 1994: *Modernitetens konsekvenser*. Oversatt til dansk av Søren Schultz. Hans Reitzels Forlag, København . Opprinnelig publisert som *The Consequences of Modernity*” (Stanford: University Press 1990)..
- Grimen, Harald. 2008. Profesjon og tillit. I: *Profesjonsstudier*. Red. Molander og Terum. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, Harald. 2009. *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grøvdal, Yngvil. 2000. *Sånn er det bare. En kvalitativ studie av fengselsbetjentes arbeid*. Hovedoppgave i kriminologi. Oslo: Uio
- Hammerlin, Yngve. 2012. *En fange er en fange – et fengsel er et fengsel. Dikotomien i fangebehandlingen fra 1950-tallet fram til i dag*. I *Virker straff?* Red. Ståle Olsen. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Hardin, Russell. 2002. *Trust and trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Justis- og politidepartementet. 1990. *Kriminalpolitisk handlingsplan*.
- Kaspersen, Lars Bo. 1995. *Anthony Giddens – introduktion til en samfunnsteoretiker*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kirkhaug, Rudi. 2013. *Verdibasert ledelse. Betingelser for utøvelse av moderne lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan. 1995. *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. *Aktuelt for kriminalomsorgen*. Alle utgaver fra 1993-2013.
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. 2005. *Yrkesetiske retningslinjer for Kriminalomsorgen*. 2. utgave. Oslo: KSF
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. 2005-2007. *Etatsintern korrespondanse i forbindelse med utgivelse og oppfølging av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi*.
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. 2006. *Kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi 2006-2007*. Oslo: KSF
- Kriminalomsorgen sentrale Forvaltning. 2012. *Stor internasjonal interesse for norsk kriminalomsorg*. <http://www.kriminalomsorgen.no/stor-internasjonal-interesse-for-norsk-kriminalomsorg.5120544-237613.html> (02.11.13)
- Kriminalomsorgen sentrale Forvaltning. (2012). *Kriminalomsorgens historie*. <http://www.kriminalomsorgen.no/kriminalomsorgens-historie.237908.no.html> (02.11.13)
- KSF. 2012. *Studiepoeng til fengselsbetjenter*. <http://www.kriminalomsorgen.no/studiepoeng-til-fengselsbetjenter.5011363-237613.html> (02.11.2013)
- Kvåle, Gro og Arild Wæraas. 2006. *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Larsen, Jan-Erik. 2013. *Den store historien. Ukeavisen Ledelse*. 04.10. side 40.

- Lov av 1. april 1958 nr. 7. Lov om fengselsvesenet (Fengselsloven).
- Lov av 18. mai 2001 nr. 21. Lov om gjennomføring av straff mv.
(straffegjennomføringsloven - strgfjl)
- Lov av 19. mai 2006 nr. 16. *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*
(offentleglova - offl).
- Luhmann, Niklas. 1999. *Tillid: en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. Oversatt til dansk av Nils Mortensen. København: Hans Ritzels Forlag. Opprinnelig publisert som *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart : Enke, 1968.
- Luoma-Aho, Vilma. 2011. Skapes offentlig sektors omdømme av forventninger? I: Wæraas, Byrkjeflot og Angell (red.). *Substans og framtrede. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2012:14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen. 22.juli-kommisjonen.
- Olaussen, Leif Petter. 2013. *Hva synes folk om straffenivået? En empirisk undersøkelse*. Oslo: Novus forlag.
- Olsen, Jørn Bue og Henrik Syse. 2013. *Næringslivsetikk og samfunnsansvar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olsen, Ståle 2012. *Virker straff? I: Virker straff? Red. Ståle Olsen*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Pressman, Jeffrey og Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation*. 3. utgave. Berkely: california University Press.
- Prop. 183L (2012-2013). Endringer i straffegjennomføringsloven mv.(navneendring for Kriminalomsorgens sentrale forvaltning mv.)* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Repstad, Pål. 1998. *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringdal, Kristen. 2007. *Enhet og mangfold*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Schein, Edgar H., 1987. *Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig?* Oversatt av Ketil Arnulf og Herman Brun. . Oslo: Libro forlag. Opprinnelig publisert som *Organizational culture and leadership*. (San Francisco : Jossey-Bass, 1985)
- Senge, P. M., 1990. *The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organization*. London: Random House.

- Simonsen, Arne. 2007. *Offentlig informasjons- og kommunikasjonsarbeid. Mål og metoder*. 3.utgave. Oslo: Kommuneforlaget.
- Skulberg, Andreas. 2011. "Derfor satser vi på kommunikasjon". *Aktuelt for Kriminalomsorgen*. 3:7-7.
- Statskonsult. 2001. *Etatsutvikling i kriminalomsorgen - evaluering av en omstillingsprosess*. Rapport 2001:11.
- St.meld. nr. 104 (1977–1978). *Om kriminalpolitikken*. Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 23. *Om bekjempelse av kriminalitet (1991–1992)*. Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 27 (1997-98). *Om kriminalomsorg*. Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 37 (2007-2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. Justis- og politidepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2005–2006). Justis- og politidepartementet
- St. prp. nr. 1 (2006–2007). Justis- og politidepartementet
- St. prp. nr. 1 (2007–2008). Justis- og politidepartementet
- St. prp. nr. 1 (2008–2009). Justis- og politidepartementet
- St. prp. nr. 1 (2009–2010). Justis- og politidepartementet
- St. prp. nr. 1 (2010–2011). Justis- og politidepartementet
- St. prp. nr. 1 (2011–2012). Justis- og politidepartementet
- St. prp. nr. 1 (2012–2013). Justis- og politidepartementet
- Stanghelle, Harald. 2013. Den store omdømmekampen. *Aftenposten*. 07.01.
- Strand, Torodd. 2007. *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, Tove. 2009. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Trolltind Kommunikasjon. 2009. *Håndtering av saker i media*. Kriminalomsorgen region nordøst.
- Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society*. 4: 445-488.
- Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.). 2011. *Substans og framturen – Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Øverenget, Einar og Øyvind Kvalnes. 2004. "Vi ønsker å fremstå som ærlige. Verdier i et omdømmesamfunn". *Praktisk økonomi & finans* 1: 69-75.

Vedlegg 1

Søknad om tillatelse til å gjennomføre spørreundersøkelse blant aspiranter ved KRUS (kull 2013/2014) i forbindelse med masteroppgave

I kombinasjon med min jobb ved kriminalomsorgens utdanningssenter er jeg for tiden student ved masterstudiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Studiet er et erfaringsbasert deltidsstudium bestående av tre obligatoriske fellesemner, tre selvvalgte fordypningsemner og en avsluttende masteroppgave. I løpet av 2013 skal jeg etter planen fullføre masteroppgaven på 30 studiepoeng, og i den forbindelse ønsker jeg å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse som omhandler kriminalomsorgens omdømme.

Før intervjuene ønsker jeg å gjennomføre en kortfattet questback-undersøkelse for aspirantene på fengselsbetjentutdanningens kull 2013/2014. Svarene fra aspirantundersøkelsen vil fungere som bakgrunnsmateriale for meg når jeg går inn i den kvalitative delen ved å intervju utvalgte personer i etaten.

Min veileder ved HiOA er Førsteamanuensis Dr. Philos Inger Marie Stigen, tlf. xxxxxxxx.

Temaet for oppgaven (veiledende arbeidstittel) er: «Omdømme – hvilket omdømme? En studie av interne og eksterne effekter av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi».

Undersøkelsen er absolutt anonym og vil ta noen få minutter, og jeg vil selvsagt i stor grad stå for det praktiske arbeidet med utarbeiding, informasjon, gjennomføring og slutføring selv. Jeg vil imidlertid også be om å få benytte questback-lisensen tilhørende KRUS (i samarbeid med web-ansvarlig), i og med at det allerede er mulighet for det og det da gjør arbeidet så lite tid- og ressurskrevende som mulig.

Svar ønskes så raskt som mulig.

Med vennlig hilsen
Erlend Wærum

Vedlegg 2

SPØRRESKJEMA ASPIRANTER (word-format, legges inn i questback):

- 1. Kjønn
- 2. Alder (intervaller)
- 3. Har du tidligere arbeidserfaring fra kriminalomsorgen (før 01.01.13)?

Spm. til de som har svart ja i spm. 3 (siles automatisk):

- 4. Hvor lang erfaring hadde du fra kriminalomsorgen før 01.01.13?
- 5. Hvordan vil du karakterisere din egen kjennskap til kriminalomsorgen før du begynte som aspirant på KRUS?

Alternativer fra svært god til ingen kjennskap (Likert: 5 alt.)

- 6. Hvordan vil du karakterisere kriminalomsorgens omdømme slik du så det FØR du begynte som fengselsaspirant på KRUS?

Alternativer fra svært godt til svært dårlig (Likert: 5 alt.)

- 7. Den oppfatningen du hadde av kriminalomsorgen før 01.01.13, hvor hadde du den fra? (mulig å krysse av for flere alternativer). 7 alternativer
- 8. I hvilken grad har du fått et annet syn på kriminalomsorgen etter at du begynte på fengselsbetjentutdanningen?

Alternativer fra svært stor grad til ikke endret/svært liten grad (5 alt.)

- 9. Hvis du har endret syn på kriminalomsorgen (jf. forrige spørsmål): Hvorfor har dette endret seg?

- 10. Syns du kriminalomsorgen blir framstilt på en realistisk måte i media?

Alternativer fra svært stor grad til svært liten grad (Likert: 6 alt. inkl. annet)

- 11. Her kan du utdype svaret i forrige spørsmål med egne ord (for eksempel si noe om hvorfor/hvorfor ikke).

- 12. Ut ifra det du nå vet om kriminalomsorgen og omdømme, har du inntrykk av at kriminalomsorgen driver et godt omdømmearbeid?

Alternativer fra svært stor grad til “nei, det har jeg ikke inntrykk av” (5 alt., inkl. vet ikke)

- 13. Utdyp gjerne svaret i forrige spørsmål her, hva mener du f.eks. at kriminalomsorgen kunne gjort annerledes eller bedre ved sitt omdømmearbeid?

- 14. Mener du at de ansatte (f.eks. fengselsaspiranter og fengselsbetjenter) utgjør en naturlig del av kriminalomsorgens omdømmearbeid? (mulig å krysse av for to alternativer, utdyp derfor gjerne svaret i kolonnen “annet”).

Alternativer fra i stor grad til ikke i det hele tatt (5 alt.)

- 15. Hva er etter din mening viktig/avgjørende for at kriminalomsorgen skal bli framstilt på en realistisk måte i media?

- 16. Hvor viktig mener du et godt omdømme er for kriminalomsorgen? (mulig å krysse av for to alternativer, utdyp gjerne svaret i kolonnen “annet”).

Alternativer fra svært viktig til ikke viktig (5 alt.)

- 17. Hvis du mener at godt omdømme er viktig for kriminalomsorgen, hvorfor er det viktig?

- 18. Hva legger du i et godt omdømmearbeid, og hva mener du kjennetegner en organisasjon som driver et godt arbeid for sitt eget omdømme?

- 19. Hva ville du foreslå at kriminalomsorgen gjorde for eventuelt å oppnå et bedre omdømme (dersom du mener at det er nødvendig)?

- 20. Til slutt kan du gjerne si noe mer om hva du tenker rundt temaet “kriminalomsorgens omdømme”:

Vedlegg 3. Informasjonsbrev m/samtykkeerklæring

FORESPØRSEL OM INTERVJU I FORBINDELSE MED MASTEROPPGAVE

I kombinasjon med min jobb ved kriminalomsorgens utdanningssenter er jeg for tiden student ved masterstudiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Studiet er et erfaringsbasert deltidsstudium bestående av tre obligatoriske fellesemner, tre selvvalgte fordypningsemner og en avsluttende masteroppgave. I løpet av 2013 skal jeg etter planen fullføre masteroppgaven på 30 studiepoeng, og i den forbindelse ønsker jeg å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse knyttet til kriminalomsorgens virksomhet.

Min veileder ved HiOA er Førsteamanuensis Dr. Philos Inger Marie Stigen, tlf. 22453623.

Temaet for oppgaven (veiledende arbeidstittel) er: «Omdømme – hvilket omdømme? En studie av interne og eksterne effekter av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi».

Jeg planlegger å intervju 8 – 12 personer med ulike roller knyttet til kriminalomsorgen. Spørsmålene vil være knyttet til dine tanker om og erfaringer med temaet. Jeg vil gjennomføre semistrukturerte intervjuer, det vil si at jeg vil komme innom samme tema og generelle spørsmål i alle intervjuene, men at den som intervjues står fritt til å utdype nøye innenfor hver del, uten en for rigid rekkefølge og form på spørsmålene. Jeg vil bruke en skriftlig intervjuguide som veiledning i forhold til hvilke spørsmål og tema som skal inngå i alle intervjuene, men du kan altså snakke relativt fritt om de temaene som kommer opp.

Min bakgrunn og motivasjon for å velge dette temaet er en interesse for hvordan kriminalomsorgen blir sett på av andre, samt for hva som egentlig ligger bak av strategi og planlagte handlinger i saker som berører kriminalomsorgens omdømme, da både internt og eksternt. Jeg håper at min besvarelse vil gi noen resultater som kommer til nytte i det videre arbeidet med kriminalomsorgens omdømme. Målet er å få dette til gjennom å analysere sentrale dokumenter og å snakke både med personer som allerede har betraktninger om temaet, og noen som ikke har dette som en sentral del av sitt virke i dag.

Under intervjuet vil jeg bruke båndopptaker og ta notater. Det er ønskelig at intervjuet varer i ca 1-1,5 time, og vi blir enige om tid og sted. Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis. Dersom du trekker deg vil alle data om deg bli slettet. Opplysningene vil bli behandlet strengt fortrolig og du er sikret anonymitet. Alle data blir slettet når studiet avsluttes. Studiet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Dersom du ønsker og har mulighet til å la deg intervju kan du sende en e-post til erlend.waerum@gmail.com eller ringe meg på telefon 918 36 315. Jeg ønsker at du undertegner en samtykkeerklæring enten på forhånd (se baksiden) eller når vi møtes til intervju.

Ta gjerne kontakt dersom det er andre ting du lurer på.

Svar ønskes så raskt som mulig.

Med vennlig hilsen
Erlend Wærum

Svarslipp (sendes pr. post eller leveres før intervjustart)

Samtykkeerklæring

Jeg bekrefter å ha lest tilsendt skriftlig informasjon om deltakelse ved intervju og samtykker i å delta.

Blokkbokstaver: _____

Dato og underskrift: _____ Telefonnummer: _____

E-postadresse for kontakt: _____

Vedlegg 4. Intervjuguide

Intervjuguide

Total tidsbruk ca 75 min. (+/-)

1. Innledning med faktaspørsmål (ca 10 minutter):

- Presentasjon (om oppgaven (repetisjon av innholdet i informasjonsbrevet), studiet og meg selv)
- Beskrivelse av metodebruk, anonymitetshåndtering og avklaring av eventuelle spørsmål
- Informere om at det blir gjort opptak (be om nytt samtykke)
- Gangen i intervjuet, samt resultatbruk, databehandling og etterarbeid
- Rammer for intervjuet (retten til å avbryte, tidsbruk m.m.)
- «Fakta om intervjupersonen» (stilling, erfaring/lengde), evt. kjennskap til kriminalomsorgen, min begrunnelse for personutvalg).

2. Introduksjon til temaet (ca 10 min.)

- a) Kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi
- b) Kriminalomsorgen som arbeidsplass
- c) Omdømme – definisjon/bakgrunn
- d) Forholdet til medier og offentligheten

Overgangsspørsmål:

- Beskrivelse av egen arbeidssituasjon og eventuell erfaring i forhold til temaet "omdømme i kriminalomsorgen" spesielt
- Opplevelse av kriminalomsorgen som arbeidsplass
- Kjennskap til kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi

3. Nøkkelspørsmål (ca 45 min.)

- Begrepet omdømme, og betydning av godt omdømme
- Tillit, legitimitet, verdier
- Ansvar for etatens omdømme?
- Din opplevelse av hvordan kriminalomsorgen blir oppfattet av ulike aktører (media, publikum, samarbeidspartnere)? Beskrivelse av hvordan dette utarter seg ifht. den enkelte aktør (konkret).
- Opplevelse av etatens omdømmearbeid (hva er bra/hva er mindre bra)
- Opplevelse av felles identitet blant ansatte
- Organisasjonskultur?
- Begrepet intern kommunikasjon, og betydning

Utdypende spørsmål:

- Egen opplevelse av implementeringen av strategien på ulike nivå
- Er kriminalomsorgens utadrettede virksomhet (eksternt omdømme) annerledes nå sammenliknet med 2006? Hvorfor/hvorfor ikke? Andre meninger om dette.
- Konsekvenser for kriminalomsorgen dersom omdømmet skades?
- Hva kan skade omdømmet til kriminalomsorgen
- Synspunkter på etatens beredskap for dette, forebygging, krisehåndtering
- Tanker om avis-/nyhetsoppslag om fengsel/kriminalomsorg med negativt fortegn
- Tanker om intern kommunikasjon ifht. det å bygge og utvikle kriminalomsorgens omdømme?

4. Avslutning (5-10 min.)

- Oppsummere hovedfunn
- Sjekke ut eventuelle uklarheter/tolkninger
- Eventuelle tilleggskommentarer fra intervjuobjektet

Vedlegg 5. Organisasjonskart for kriminalomsorgen.

